

האוניברסיטה העברית בירושלים

**מדיניות ציבורית בסביבה תחרותית:
שינויים בתרבות קבלת ההחלטות
בתחום מדיניות הפיתוח הפיסי בעיריית תל-אביב-יפו
בין השנים 1985 – 2002**

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית
בהדרכת פרופ' ערן פייטלסון

מוגשת על ידי
נעמה רינגל

דצמבר 2011

תוכן העניינים

3 תקציר ותודות

4 מבוא

6 על תחרות ותרבות

18 בין חוץ לפנים – תיחום 'האוטונומיה היחסית' של הרשות המקומית

24 מתחת לפני השטח – חשיפת רבדים נסתרים של התרבות הפוליטית

30 משתני סביבה וסימנים לתחרות בין רשויות

54 תל-אביב-יפו: הסתגלות לסביבה תחרותית

תת-תקופה ראשונה: 1985 – 1993

תת-תקופה שניה: 1993 – 1998

תת-תקופה שלישית: 1998 – 2002

ניתוח הממצאים

דיון

129 תהליכים מעצבי תרבות פוליטית

137 רשימת מקורות

תקציר

תחרות בין ערים הינה חלק בלתי נפרד מהתגבשותם של מבנים מטרופוליניים ומעלייתה של הכלכלה הגלובאלית. לתחרות זו עשויות להיות השלכות שונות על התנהלותן של רשויות ציבוריות, אשר לפנים לא היו מורגלות לפעול בסביבה תחרותית.

העבודה סוקרת את מערך הגורמים התורמים להתגברותה של התחרות בין רשויות מקומיות, ובוחנת אותם בהקשר של מטרופולין תל-אביב. סקירה זו מגלה שהרשויות המקומיות במטרופולין תל-אביב עמדו בפני התגברות משמעותית של התחרות במהלך תקופת המחקר, בין השנים 1985 – 2002. לאור זאת, מוצג חקר מקרה של עיריית תל-אביב-יפו, הבוחן את דפוסי ההסתגלות שהתפתחו בה להתמודדות עם לחצי התחרות.

באמצעות חקר המקרה, עוסקת העבודה בקשר שבין סביבה תחרותית לבין אופן קבלת ההחלטות בתוך הרשות המקומית. אגב כך, מטפלת העבודה במושג של 'תרבות פוליטית' לציון מערכת הערכים וההנחות הנמצאת ברקע תהליך קבלת ההחלטות, ודנה בו על פי אמות מידה שהציב החוקר David Harvey. בעבודה מוצג ניתוח השינויים העיקריים המופיעים בתרבות הפוליטית בעיריית תל-אביב-יפו בתגובה לתחרות, על השלכותיהם הציבוריות, תוך בהתמקדות בתחום הפיתוח הפיסי. פרק הזמן שהוגדר כתקופת המחקר מתפרש על פני תקופות כהונה של שלושה ראשי עיר וארבעה מהנדסי עיר, ומאפשר לבחון את עומקו ויציבותו של השינוי בתרבות הפוליטית ובדפוסי קבלת ההחלטות בעיריית תל-אביב-יפו.

תודות

ברצוני להודות לאנשים שסייעו בהכנת עבודה זו במעשה, ברצון טוב ובתמיכה. ראשונה שבהם – נלי ורזרבסקי מן הארכיון העירוני של עיריית תל-אביב-יפו, על הסיוע בנבכי הארכיון, ועל הוצאת עשרות מיכלים של חומרי גלם ששימשו בהכנת עבודה זו. תודתי גם למר דני לס – מנהל מחלקת מידע בניין עיר לשעבר, שסייע בהשגת מידע חשוב שטרם הגיע אל הארכיון. ראויה לציון בעיני היתה נכונותם של המרואיינים בעבודה זו להקדיש מזמנם ולשתף בידיעותיהם. ההיענות לפנייתי היתה לרוב חיובית, מהירה ומזמינה. למדתי מהם רבות. תודה רבה לפרופ' ערן פייטלסון על הנחיית העבודה, על הסיוע בגיבוש הרעיונות המרכזיים בה ועל החשיפה למקורות ולחוקרים מרתקים. תודה למוטי קפלן, על הסבלנות וההפצרות, ההערות וההתעניינות, הסיוע הטכני, ועל הרבה ימי חופשה ובעיקר תודה למשפחתי היקרה, שאולי תרווה קצת נחת...

מבוא

מזה מספר עשורים עולה משקלו של השלטון המקומי בחיים הציבוריים בישראל, והרשויות המקומיות ממלאות תפקידים שלא היו נחלתן בעבר. בד בבד, מתחולל שינוי פנימי בשלטון המקומי. עבודה זו בוחנת את תהליכי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי ואת מהות השינוי שחל בהם – האם הוא מהווה היערכות זמנית לנשיאה בתפקידים נוספים, או שמא תפנית ערכית במטרותיו. לצורך כך, דנה העבודה במושג של 'תרבות פוליטית' – לציון מערכת הערכים העומדת ברקע תהליך קבלת ההחלטות.

הערכים שבבסיס תהליכי קבלת החלטות מעסיקים את הספרות המחקרית מזה מספר עשורים, אולם טרם נטבע מושג כולל למערכות ערכים אלה (זאת על אף שאופיינו מספר מערכות ערכים). המושג 'תרבות פוליטית' המוצע בעבודה זו, שאול מן המונח 'תרבות ארגונית' המציין את מערכת הערכים בארגון. אנלוגיה זו ל'תרבות הארגונית' אף תרמה בקביעת שיטת המחקר. המודל של שיין הנהוג בחקר תרבות ארגונית (Schein, 1985), הותאם לצורך בחינת התרבות הפוליטית, על ידי אימוץ אמות מידה המבחינות בין שני סוגי מערכות ערכים פוליטיות – ניהוליות ויזמיות (על פי Harvey, 1989).

שאלת המחקר

השינוי בתרבות הפוליטית מוסבר כתולדה של תחרות גוברת בין ערים. בנסיבות של תחרות, משנה הרשות המקומית את התנהלותה והופכת פחות 'ניהולית' ויותר 'יזמית'. לפיכך, מתואר השינוי כמעבר מתרבות פוליטית של 'ניהוליות' לתרבות פוליטית של 'יזמיות' (Harvey, 1989). בעבודה הנוכחית נבחנה תיאוריה זו באמצעות חקר מקרה של עיריית תל-אביב-יפו, בהתמקדות בתחום מדיניות הפיתוח הפיסי.

תיחום התקופה התבסס הן על המשתנה הבלתי-תלוי והן על המשתנה התלוי:

על פי המשתנה הבלתי-תלוי – תחרות בין רשויות – נמצאו סוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים כשנים שבהן התגברה התחרות במטרופולין תל-אביב (על כך בפרק 'משתני סביבה');
על פי המשתנה התלוי – שינוי בתרבות הפוליטית – נמצאו שתי נקודות זמן מרכזיות בקביעת מדיניות הפיתוח הפיסי בעיריית תל-אביב-יפו:

- תכנית מזר משנת 1985 – התכנית העירונית הראשונה מאז תכנית גדס (1927)
 - התכנית האסטרטגית משנת 2002 – תכנית המקיפה את כל תחומי פעילותה של העירייה
- תקופת המחקר נקבעה בין שתי נקודות-זמן אלה, לאמור בין 1985 ל-2002.

על פי קביעות אלה, שאלת המחקר היא:

כיצד השפיעה תחרות בין רשויות מקומיות על התרבות הפוליטית בעיריית תל-אביב-יפו בתחום מדיניות הפיתוח הפיסי, בין השנים 1985 – 2002, והאם שינויים אלה מצביעים על התפתחות תרבות פוליטית של יזמיות?

מטרות העבודה

עבודה זו עוסקת בהיבט של מדיניות ציבורית שהדיון המחקרי בו מתפתח בעשורים האחרונים: מערכת הערכים המעצבת את תהליך קבלת ההחלטות. מטרתה הראשית של עבודה זו היא לחדד את הדיון בסוגיית התרבות הפוליטית בהקשר הישראלי, השינויים החלים בה על פני הזמן והגורמים המשפיעים על כך. חשיבותו העיקרית של דיון זה היא בהבנת מקומו של הציבור והציבוריות בקבלת ההחלטות – החל בתקציב ומבנה ארגוני, דרך הליכים ופרוצדורות, פורמט ומבנה מדיניות, וכלה בשותפים ובהתקשרויות. מטרה נוספת של העבודה היא הצעת כלים לבחינת השינויים בתרבות הפוליטית, ולהערכתה. חקר התרבות הפוליטית עוסק ברובד שאינו מוצהר, ויתכן אף כי אינו מודע (לפחות לגבי חלק מן העוסקים בגיבושה של המדיניות), ונדרש לבחינה לאורך זמן. הכלים בהם עוסקת עבודה זו מתמקדים בשתי תרבויות של קבלת החלטות – ניהוליות ויזמיות.

מעבר לכך, עבודה זו עוסקת באופן עקיף בשאלת המשילות, ובאופן שזו משתנה תחת תרבויות פוליטיות שונות. שאלה זו מטופלת על ידי בחינת הקשר שבין שתי התרבויות הפוליטיות של ניהוליות ויזמיות. על פי התיאוריה של הארזי, היזמיות מתפתחת לאחר תקופה של ניהוליות. אולם האם תוכל היזמיות להופיע גם אם לא הקדימה אותה תרבות פוליטית של ניהוליות? מתברר שחקר המקרה של עיריית תל-אביב-יפו אף מדגיש שאלה זו, ונראה כי הניהוליות נחוצה לפיתוחה של רמת משילות, ההכרחית להתפתחותה של תרבות פוליטית של יזמיות.

מבנה העבודה

הסוגיה וחשיבותה למחקר בתחום המדיניות הציבורית מוצגות בפרק הרקע התיאורטי, הפותח את העבודה. על סמך סקירה זו, נבנה מודל הממחיש את הקשר בין מכלול של משתנים מתווכים – מן המשתנה הבלתי-תלוי ועד למשתנה התלוי. מודל זה מבחין בין משתנים חיצוניים לעירייה, לבין משתנים שהם בתחום שליטתה – זהו תחום 'האוטונומיה היחסית'. המשתנים החיצוניים לעירייה נסקרים בפירוט ובפרק נפרד, המקדים את פרק הממצאים. פרק הממצאים עצמו מוקדש למשתנים שבתחום האוטונומיה היחסית.

בשל חשיבותה של ההנהגה בכל הנעשה בתחום האוטונומיה היחסית, מחולק פרק הממצאים בחלוקת משנה לשלוש תת-תקופות, על פי התחלופה בין ראשי העיר: תת-תקופה ראשונה עד לתום כהונתו של להט, תת-תקופה שנייה מהלך כהונתו של מילוא, ותת-תקופה שלישית מתחילת כהונתו של חולדאי ועד לתום תקופת המחקר. חלוקה זו איפשרה לזהות במידת מה את השפעת הנבחרים לעומת השפעת הפקידים על התוויית המדיניות.

הדיון בממצאים מתקיים לאור שלוש אמות מידה שפיתח הארזי, ועל פיהן הוסקו מסקנות המחקר. לאורן של מסקנות אלה, מוצעות בפרק הסיכום שאלות העמקה למחקרי המשך בסוגיית התרבות הפוליטית.

על תחרות ותרבות

תחרות בין ערים – מנגנון לגילוי העדפות הציבור לגבי המרחב המקומי

אחד ממקורותיו של הדיון בנושא של תחרות בין ערים, היא התיאוריה של העדפות הציבור (Public Choice Theory). תיאוריה זו משנות ה-50' מיוחסת ל-Tiebout.

התיאוריה עוסקת בגילוי ההעדפות של הציבור ל"מוצרים ציבוריים", מן הסוגיות המרכזיות בתחום המדיניות הציבורית. בעוד לגבי מוצרים סחירים מהווה מנגנון השוק כלי שבאמצעותו נחשפות העדפות הצרכנים, לגבי מוצרים ציבוריים לא קיים מנגנון דומה (מלבד הצבעה בבחירות אחת למספר שנים). בשל כך קיים קושי בקביעת גובה ההוצאה הציבורית הרצויה.

טייבוט טען שהבעיה של זיהוי העדפות הציבור מאפיינת את הרמה הלאומית בלבד, בעוד ברמה המקומית פועל מנגנון של חשיפת העדפות האוכלוסיה לגבי סביבת החיים היומיומית, כלומר – לגבי מוצרים ציבוריים מקומיים. על בסיס הנחות של ניידות, מידע, מגוון של מקומות ישוב ושונות בין מקומות ישוב, הראה טייבוט כיצד העדפות הציבור – תושבים ועסקים – משתקפות בבחירת מקום מגורים ותעסוקה (Tiebout, 1956). ככל שיעדיפו התושבים, הם ימשיכו להתגורר בישובם, וכשימצא ישוב מתאים יותר להעדפותיהם ולנכונותם לשלם עבור מוצרים ציבוריים, הם יעברו לאותו ישוב. כן יעשו חברות עסקיות בבחירת מיקום העסק. המרחב המקומי, על פי טייבוט, הוא מרחב של העדפות גלויות – שבו פועל מעין מנגנון שוק שחושף את העדפות הציבור למוצרים ציבוריים מקומיים.

בדומה למנגנון חשיפת ההעדפות בשוק המוצרים הסחירים, טוען טייבוט כי קיים בפעולתו של מנגנון זה מרכיב התחרות, שהיא במקרה דנן תחרות בין ערים. אולם מרכיב התחרות אינו מאפיין את כל הרשויות. זאת מפני שלתפיסתו של טייבוט קיים גודל אופטימלי לכל ישוב. לפיכך, הרשויות המקומיות פועלות בשלושה אופנים: אם הן מתחת לגודל האופטימלי הן יבקשו למשוך תושבים חדשים; אם הן מעל לגודל האופטימלי הן יבקשו לדלל את מספר התושבים; ואם הן בגודל אופטימלי – הן יפעלו לשמר את הקיים. על פי טייבוט, התחרות מאפיינת בעיקר את התנהלותן של הרשויות שמצויות מתחת לגודל האופטימלי, והן מבקשות למשוך אליהן תושבים נוספים (למשל, תושבים העוזבים את הרשויות שעברו את הגודל האופטימלי). יחד עם זאת, מסכים טייבוט שקשה לדמיין רשויות המנסות להפטר מתושבים, בעת שהן מנסות 'לרזות חזרה' לגודל האופטימלי. כוחות כלכליים הם אלה שיגרמו לתושבים לעזוב את הרשויות הגדולות. טייבוט בהחלט מודע לכך שאין בנמצא פוליטיקאי מקומי שיודה – שהעיר שלו גדולה מדי.

העיר כ"מכונת צמיחה"

כעשרים שנה לאחר פיתוח תיאוריית ה-Public Choice של טייבוט, טבע מולוך את המושג "מכונת צמיחה" (Growth Machine). בניגוד לטייבוט, שסבר שרשויות שואפות להגיע לגודל אופטימלי, תיאר מולוך את העיר כמכונה השואפת לצמוח עוד ועוד (Logan and Molotch, 1987).

לוגן ומולוץ' מתארים את התפתחותן של "מכונות הצמיחה" לאורך ההיסטוריה האמריקאית, וחוזרים אחורה עד למאה ה-18. לטענתם, כבר אז, כל רעיון לפיתוח עירוני – חסר-ערכים ככל שיהיה – התקבל על ידי הרשויות כמעט ללא התנגדות. במרוצת השנים הפך הקשר בין שיקול ציבורי לרווח פרטי לפחות מקובל, ומכונת הצמיחה שינתה פנים והתכנסה בכסות ציבורית.

ההצדקה הרווחת למדיניות הצמיחה המקומית, היא פתרון בעיות עירוניות: הצמיחה מגדילה את בסיס המס המקומי, מספקת מקורות כספיים להתמודדות עם בעיות חברתיות, מייצרת מענה לביקוש למגורים הנובע מריבוי טבעי, ומאפשרת לשוק לספק טעמים משתנים בתחום הדיור והמסחר. תומכיה של הצמיחה העירונית באשר היא, מדברים על 'טפטוף' של תועלות ('trickle down' effect): הרווח הכספי והפוליטי של בעלי ההון ומקבלי ההחלטות מפיתוח עירוני, מתגלגל ומגיע עד לשכבות החלשות – בדמות שכר גבוה יותר, עליית ערך דירות ויצירת מקומות תעסוקה.

לוגן ומולוץ' טוענים שתפיסה זו, לפיה כל צמיחה מיטיבה עם הציבור, אינה עומדת במבחן המציאות. התועלות אינן מתגלגלות כלפי מטה באופן שכל הציבור, על כל הקבוצות המרכיבות אותו, נהנה מפירות הצמיחה המקומית. במקרים רבים, ולטענתם – יתכן כי אף במרבית המקרים בארה"ב, צמיחה מקומית מפקיעה תועלות מידי הציבור ומעבירה אותן, בדמות רווח, לידי מעטים.

שחקנים ואינטרסים במדיניות הצמיחה המקומית

התפיסה שצמיחה מקומית מיטיבה עם הכל בתהליך של 'טפטוף תועלות', זוכה לביקורת מצד חוקרים נוספים. פייטלסון ממפה סוגיות בצמיחת מטרופולינים, ומונה את התועלות של הצמיחה בצד העלויות הנובעות ממנה. הצמיחה, לפיכך, אינה רק מיטיבה עם הציבור, אלא לעיתים אף כרוכה במחיר ציבורי. יתרה מזאת, מציין פייטלסון את ההשלכות ההתחלקותיות שיש לצמיחה מטרופולינית, ואת חוסר השוויון העלול להתעצם בעקבותיה (Feitelson, 1996).

משום שהצמיחה המקומית מייצרת תועלות ועלויות, מתפלגת האוכלוסיה בסוגיות של צמיחה לקבוצות של תומכים ומתנגדים. כמובן, ההרכב המדויק של שחקנים ואינטרסים משתנה ממקרה אחד למשנהו. יחד עם זאת, לוגן ומולוץ' טוענים שניתן לזהות שתי קבוצות עיקריות בדיון הציבורי הקשור לצמיחה מקומית: מצד אחד ניצבת קואליציית הצמיחה (Growth Coalition), ומנגד – הארגון הקהילתי (Community Organization).

קואליציית הצמיחה מורכבת ממספר שחקנים בעלי עוצמה. לוגן ומולוץ' מונים את הגופים והמוסדות המרכיבים קואליציות צמיחה בארה"ב: אליטות ובעלי הון, פוליטיקאים מקומיים, התקשורת המקומית, מפעילי תשתית למיניהם, ועדי עובדים (ובעיקר עובדי בניין), מוסדות ציבור כאוניברסיטאות ומוזיאונים, מוסדות ספורט מקצועיים ועוד.

הארגון הקהילתי לעומת זאת, מורכב מגורמים שהשפעתם חלשה בהרבה. בניגוד לקואליציית הצמיחה המורכבת מארגונים ציבוריים ועסקיים, תושבי השכונות אינם מאורגנים מלכתחילה. הארגון הקהילתי נתון במעין פרדוקס – דווקא האוכלוסיות הזקוקות ביותר לתמיכה קהילתית הן אלו בעלות הקושי הרב ביותר בהתארגנות קהילתית. מדובר בתושבים שאין בידם להוכיח כיצד תורם מקום מגוריהם לעיר.

לוגן ומולוך' מאפיינים את האינטרסים המניעים כל אחת מקבוצות שחקנים אלה. מכלול האינטרסים המיוצג על ידי קואליציית הצמיחה מתבטא בערך החליפין (Exchange Value), שבעיקרו מדגיש פיתוח המשנה את הקיים, ובצידו רווח כספי ופוליטי. לעומת זאת, מכלול הערכים של הארגון הקהילתי מתייחס לערך השימוש (Use Value), המייצג את חשיבות הקיים – על השגרה המקומית היומיומית של תושביו (Daily Round), רשתות חברתיות לא-פורמליות, בטחון ואמון הנוצרים במסגרת הקהילה, זהות מקומית, וכן זהות אתנית ותרבותית של קבוצות אוכלוסיה (Logan and Molotch, 1987).

מקומן של הרשויות בדיון על צמיחה מקומית

היכן נמצאות הרשויות בין קבוצות השחקנים והאינטרסים, בנושאים של צמיחה מקומית? יפתחאל ואלכסנדר מתייחסים לשאלה זו במאמרם על תפקידו של התכנון המטרופוליני (Yiftachel and Alexander, 1994). גם הם מזהים השפעה של שני כוחות בדיון על צמיחה מקומית, ומגדירים אותם ככוחות כלכליים מול כוחות חברתיים. במטרופולין הפוסט-תעשייתי בשנות ה-90' הכוחות הכלכליים מגיעים 'מלמעלה' (תהליך הגלובליזציה) בעוד הכוחות החברתיים מגיעים 'מלמטה' (השכונות והקהילות המרכיבות את העיר).

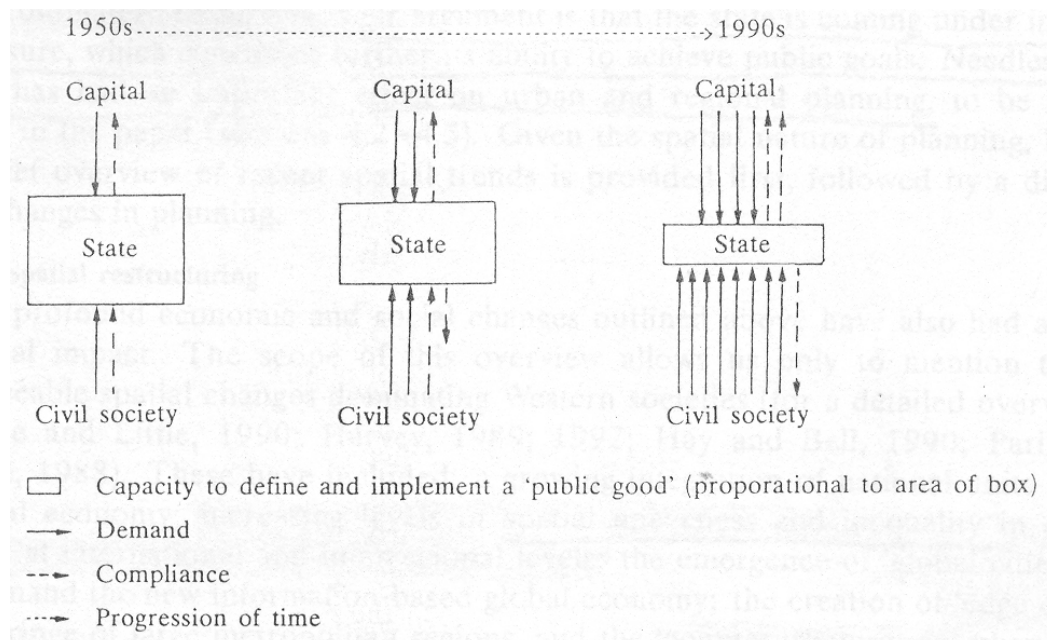
לטענתם, שני סוגי הכוחות אינם מייצגים את "האינטרס הציבורי": הכוחות הכלכליים מייצגים אינטרס של רווח, בעוד הכוחות החברתיים משקפים בעיקר את תופעת ה-NIMBY (NIMBYism – Not In My Back Yard), תופעה שמאפיינת את מאבקן של קהילות תושבים חזקות, כשבמוקד המאבק תביעתן להרחקת מטרדים מאיזורי המגורים (למשל – מזבלות, אנטנות סלולריות וכו'). הנושא של שימור הזהות המקומית אינו בהכרח מודגש במאבקים מסוג זה.

יפתחאל ואלכסנדר רואים בפעולתם של שני הכוחות כרסום הולך וגובר במעמדן של רשויות השלטון. בד בבד עם שינויים בתהליך הייצור (mode of production) ושינויים חברתיים, נוצרים גם שינויים ביכולת המשילות (mode of governance). רשויות השלטון מוגבלות יותר ויותר על ידי הכוחות החיצוניים המכרסמים בהן מלמעלה ומלמטה. למעשה, כוחות אלה שוחקים את מרחב הפעולה של רשויות השלטון – "המרחב האוטונומי" שבו הרשויות קובעות ומפעילות את מדיניותן, למען מטרות ציבוריות (איור מס' 1). לאן מוביל תהליך זה של שחיקה במרחב האוטונומי? האם פירוש הדבר שאנו עומדים בפני היעלמותן של רשויות המדינה? יפתחאל ואלכסנדר סבורים שהמדינה ורשויותיה אינן עומדות להיעלם. תחת זאת, הן מגדירות מחדש את תפקידן. בלחצים המופעלים עליהן, רשויות השלטון ממשיכות להתקיים כמשרתות של צרכי ההון, הזקוק להן על מנת לפעול, לייצר, לשמור על מעמדו ולשרוד. בכך הולכת ופוחתת יכולתן של רשויות השלטון לתת מענה לצרכים ציבוריים.

רשויות השלטון המשרתות את ההון, הן מעין "צד שני של המטבע" של שחקני קואליציית הפיתוח אותם מכנים לוגן ומולוך "יזמים מבניים". היזמים המבניים אינם מחכים לשעת כושר ולהתהוותה של מדיניות שתאפשר להם להשיג רווחים, אלא פועלים בשיתוף עם כוחות בתוך מערכת קבלת ההחלטות, ומשפיעים על הכנתה של מדיניות פיתוח שתתאם את כוונותיהם ליצירת רווח (Logan and Molotch, 1987).

איור מס' 1.

כוחות כלכליים וחברתיים מכרסמים באוטונומיה של הרשויות וביכולתן לפעול למען השגת מטרות ציבוריות (מתוך 1994, Yiftachel and Alexander)



בשונה מפתחאל ואלכסנדר, רואה חסון את עלייתם של שחקנים נוספים בזירה המקומית כהזדמנות ליצירת "סדר עירוני חדש", ולא כשחיקה של מרחב הפעולה של הרשויות. לדבריו, ניתן להגיע לייצוג גדול יותר של אינטרסים בהחלטות הציבוריות על ידי יצירת "קואליציות ממשל עירוניות" עם נציגים מהמגזר העסקי ומהחברה האזרחית.

חסון סבור שבדרך של קואליציות-ממשל מגדילה הרשות המקומית את הלגיטימציה למדיניותה, וכן את יעילותה הכלכלית. בנוסף לכך, קואליציות ממשל מסוגלות לייצר פתרונות מדיניות מגוונים ויצירתיים, שנשמכים על יכולות שאינן מצויות בתחומי הממשל המסורתי (חסון, 1996). מכאן שקואליציות-הממשל דווקא מאפשרות לרשויות להגדיל את מרחב קבלת ההחלטות והשפעת המדיניות המקומית.

האוטונומיה היחסית של הרשות המקומית

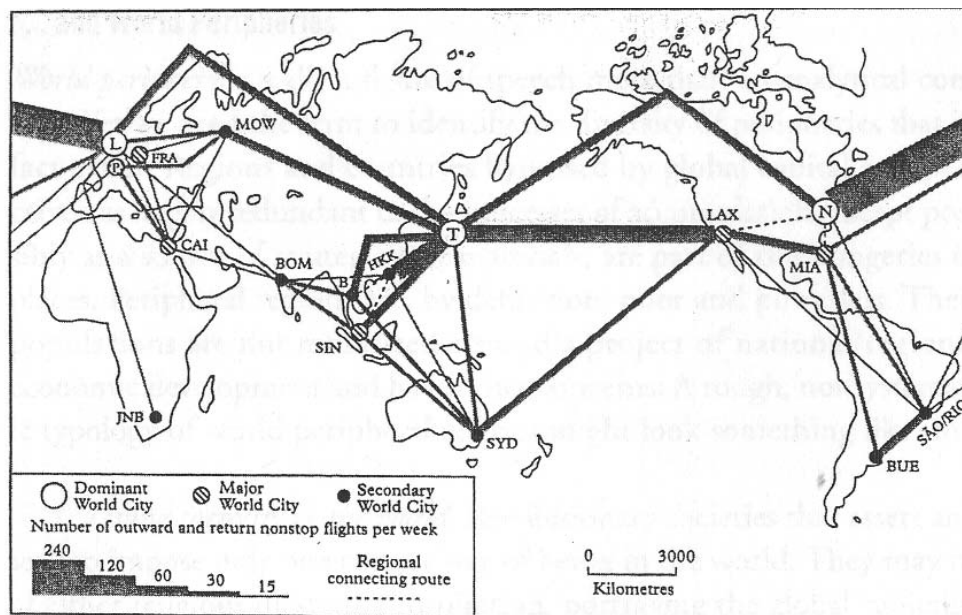
מדברים אלה עולה שכוחות הפועלים בזירה העולמית והמקומית משנים את תחום קבלת ההחלטות של הרשויות. יפתחאל ואלכסנדר מתייחסים באופן כללי לאוטונומיה של השלטונות, מבלי לנתח את היחסים בין רשויות השלטון. אך האם השפעת הכוחות הכלכליים והחברתיים פועלת במידה שווה על כל רמות השלטון? היכן עומד השלטון המקומי בין מנגנוני השלטון, ובאיזה אופן הוא מושפע מכוחות אלה? שאלות אלו עוסקות בתחום קבלת ההחלטות של הרשות המקומית בתוך כלל רשויות השלטון. תחום זה מהווה את 'האוטונומיה היחסית' (relative autonomy) של הרשות המקומית.

סאסן מראה כיצד הכוחות הכלכליים והחברתיים בעידן הגלובאלי מסייעים בחיזוק מעמדן של ערים על פני מדינות לאום (Sassen, 1998). היא מתארת גיאוגרפיה חדשה של מרכזי כח (new geographies of centrality), בדמות מערכת עולמית של ערים הלוקחות חלק במערך הייצור הגלובאלי של ההון. אלו הן "ערי עולם" (world cities) שהקשר ביניהן מתהדק והולך, בעוד הקשר לאזורים מיידיים בסביבתן מתרופף. התנועה בין נמלי תעופה של ערי העולם מהווה את המפה הגיאוגרפית של הפעילות הכלכלית תוך כדי דילוג על המרחבים שנמצאים בתווך. איור מס' 2 מציג את הקשרים במערכת ערי-העולם (מתוך Friedmann, 2002).

סאסן מציינת שתהליך היווצרותה של מערכת עולמית של ערים, הפועלת במסגרת חוקיו של משטר בינלאומי, מלווה באיבוד ריבונותה של מדינת הלאום. מדינת הלאום נאלצת להגדיר מחדש את ייעודה, ולבסוף – כפי שטוענים יפתחאל ואלכסנדר – מתאימה עצמה לדרישותיו של ההון. את זה היא עושה על ידי אימוץ מדיניות של דה-רגולציה (Sassen, 1998), וכך מדינת הלאום מצטמצמת אף יותר.

איור מס' 2.

קשרים אוויריים דומיננטיים (מתוך Friedmann, 2002 – על פי Keeling).
ניו יורק (N), טוקיו (T) ולונדון (L) הן הערים המרכזיות ביותר בשרשרת הייצור הפיננסית (Sassen, 1998), ופריסתן על פני הגלובוס מבטיחה פעילות מסחרית לאורך כל שעות היממה.



"שחיקת" השלטון, אם כן, אינה אחידה. נראה שהכוחות הכלכליים והחברתיים תורמים לשינוי היחסים בין המדינה והעיר, כלומר – בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. המושג הפופולארי גלוקליזציה (Glocalization) – מיטיב לבטא את היחלשותה של מדינת הלאום, בהדגישו את שני המימדים העיקריים של הפעילות הכלכלית בעידן הפוסט-תעשייתי: המימד הגלובאלי, והמימד המקומי-לוקאלי.

כוחן הגובר של הערים ביחס למדינת הלאום מאפשר להן אט אט להתנתק מתלותן בשלטון המרכזי. אמנם הערים אינן מגלות עצמאות מוחלטת, והן עדיין כפופות למערכת החקיקה ול"חלוקת העבודה" עם השלטון המרכזי בכל הנוגע לסמכויותיהן. יחד עם זאת, ההתחזקות הכלכלית של ערים מפחיתה את תלותן בתמיכת המדינה, ומגדילה בכך את מרחב הפעולה שלהן. נראה ש"האוטונומיה היחסית" של הערים במדינה, החופש של הערים לעצב את המדיניות המקומית – דווקא גוברת בשל פעילותן של הכוחות הכלכליים והחברתיים בעידן הגלובליזציה.

לעומת זאת, טוען הארווי כי התעצמות כוחן של ערים, בשל יכולתן למשוך השקעות הון וזרמי הון גלובאליים, מלווה בתחרות על ההון מול ערים אחרות. ניידותו הגוברת של ההון מקנה לו את היכולת לבחור בין הערים על פי היתרונות היחסיים של כל מיקום ומיקום. לכן בתחרות על ההון מצטמצם מרחב הפעולה של העיר, לכדי הבחירה כיצד להשתלב בתחרות זו מול ערים אחרות (Harvey, 1989). לפיכך, נראה שהשפעתם של הכוחות הכלכליים והחברתיים על האוטונומיה היחסית של ערים פועלת בשני כיוונים מנוגדים: כוחות אלה אמנם מגדילים את האוטונומיה היחסית של העיר – אל מול השלטון המרכזי, אך מצמצמים את האוטונומיה היחסית שלה מול ההון, במסגרת תחרות הנכפית עליה על ידי ערים אחרות.

צורות של תחרות בין ערים

הארווי מונה ארבעה תחומי תחרות בין ערים: תחרות במסגרת חלוקה בינלאומית של כח העבודה; תחרות במסגרת חלוקה מרחבית של צריכה; תחרות על פונקציות של שליטה וניהול – פיננסים, ידע וממשל; ותחרות על חלוקת משאבי השלטון המרכזי, אף כי פחות מבעבר (Harvey, 1989). תחומים אלה מצביעים על אופיה ההתחלקותי של התחרות המתקיימת בין ערים.

תיאורם של לוגן ומולוך את התחרות בין ערים בארה"ב תומך בכך. הם טוענים שהמאפיינים האמיתיים של צמיחה כלכלית – כגון יצירת מקומות עבודה, תלויים במדיניות השלטון המרכזי לגבי שער הריבית ומדיניות הסחר הלאומית. לטענתם, תחרות בין ערים אינה תורמת כשלעצמה לצמיחת המשק. זוהי תחרות התחלקותית מכיוון שאינה יוצרת מקומות עבודה נוספים, אלא רק קובעת את האופן שבו יחולקו מקומות העבודה שנוצרו בשל מדיניות השלטון המרכזי בין הערים (Logan and Molotch, 1987).

למרות זאת, אין פירושו של דבר שלילה מוחלטת של תחרות בין ערים כמנגנון של צמיחה. התחרות היא התחלקותית (מעין תחרות סכום אפס) ככל שהיא פועלת כחוק הנכפה על העיר מלמעלה, ומאלץ אותה להתחרות בשדה מצומצם (Coercive Law). מנגד, מציג הארווי את האפשרות של תחרות קפריזית (Lawless Caprice) שאינה פועלת כחוק כפוי ומחייב. התחרות הקפריזית מאפשרת לכל עיר להביא לידי ביטוי את יתרונותיה היחסיים במגוון רחב של תחומים וצורות.

צמצום האוטונומיה היחסית של הרשויות הוא פועל יוצא של תחרות מן הסוג הראשון – הכפוי על העיר. הארווי חושש מפני השלכותיה של התחרות הכפויה, אך הוא דווקא סבור שבתחרות הקפריזית מן הסוג השני קיים פוטנציאל להשגת עתיד כלכלי וחברתי טוב יותר. הוא קורא לערים ברחבי העולם להתאחד מול לחציו של ההון, על מנת לאפשר את התחרות הקפריזית ביניהן (Harvey, 1989).

סיווג נוסף של צורות תחרות בין ערים הוא לאורך הציר של ביקוש והיצע. פלזנשטיין מביא מדבריו של Eisinger, ומתאר שני קטבים להשתלבות ערים בתחרות – הגברת ההיצע של הפעילות הכלכלית המקומית, לעומת הגברת הביקוש למוצרים ולשירותים מקומיים. פעילויות להגברת ההיצע כוללות הכנת תשתיות והכשרת הקרקע, הקמת אזורי יזמות וחברות עירוניות לפיתוח, ומתן הטבות מס; פעילויות להגברת הביקוש כוללת בין השאר עידוד ייצור של תוצר מקומי, חממות למו"פ וסיוע באימוץ טכנולוגיות. תחרות על הגברת ההיצע של הפעילות הכלכלית המקומית היא לרוב "תחרות סכום אפס", על התחלקות היקף השקעה נתונה. פלזנשטיין טוען שתרומתה של תחרות מסוג זה למשק הלאומי היא נמוכה, ובזבז המשאבים גדול. לעומתה – התחרות על הגברת הביקוש מעודדת חדשנות ולקידוח סיכונים. פלזנשטיין מצטט מחקרים שנערכו בארה"ב בראשית שנות ה-90, ומסקנתם היא שמרבית הערים בחרות באסטרטגיות של הגברת ההיצע, המובילות לתחרות סכום-אפס. זאת למרות שהספרות המחקרית מצדדת באופן ברור באסטרטגיות המכוונות להגברת הביקוש (פלזנשטיין, 1994).

העיר כעסק, העיר כיזם

ערים מתחרות מסגלות דפוסי פעולה המקנים להן יתרונות בתנאי הכלכלה הגלובאלית. למעשה, השינוי בדפוסי הפעולה מאפיין גם את השלטון המרכזי, והביטוי לכך הוא בנטייה הגוברת לאמץ רפורמות ודפוסי ניהול השאולים מן המגזר העסקי. הערים אינן מסתפקות באימוץ דפוסי פעולה עסקיים בביצוע פעילותן המסורתית, אלא אף פונות לעבר תחומי פעילות חדשים ויזמיים שלא היו נחלתן בעבר. חסון רואה את השינוי בהתנהלות הרשויות כתהליך בשני שלבים – ראשית אימצו הערים שיטות עבודה האופייניות למגזר העסקי ביחס לאספקת השירותים המקומיים. בשלב מאוחר יותר הן אף החלו להכנס לתחום הפיתוח הכלכלי המקומי (חסון, 1996).

ראוי לחדד אבחנה זו בין פעילותה של העיר כעסק, בדומה לתמורות החלות ברשויות שלטון אחרות במדינה, לבין פעילותה של העיר כיזם. העיר כעסק מתמקדת בייעול השירותים המסורתיים שאותם היא אחראית לספק, תוך הטמעת אמות מידה לביצוע שנלקחו מן המגזר העסקי. היא נוקטת בהתנהגות פיסקאלית אחראית ובבקרה על התקציב. אחת התוצאות של התנהלות זו היא הפרטת השירותים העירוניים והעברתם לקבלני משנה.

בשלב הבא העיר מתחילה לנהוג כיזם. היא פועלת באופן אקטיבי למשיכת השקעות, וליצירת תנאים נוחים לפעילות כלכלית. העיר משווקת את עצמה כלפי חוץ בנסיון למשוך פעילות כלכלית נוספת. מהלכים אלה כרוכים בשינוי מנגנונים פנימיים בתפקוד הרשות המקומית, על מנת שהרשות תוכל לפעול בדרכים בהן היא לא פעלה בעבר, במטרה להשיג השקעות כלכליות (פלזנשטיין, 1994).

התמורות בדרכי פעולתה של הרשות המקומית ובמנגנונים הפנימיים בתוך הרשות, הן למעשה שינוי בתרבות-השלטון ועלייתה של תרבות פוליטית חדשה. הארווי, מן החוקרים הראשונים שאפיינו את הקשר של תחרות בין ערים לשינוי בתרבות הפוליטית (Harvey, 1989), הגדיר זאת כמעבר מניהוליות (managerialism) ליזמיות (entrepreneurialism).

היזמיות – תרבות פוליטית חדשה

השינוי בתרבות הפוליטית משקף שינוי בפונקציית המטרה (preference function). בעוד לאחר מלחמת העולם השנייה פעלו הרשויות להגברת רווחת התושבים, בעשורים האחרונים נמדדת הצלחה מקומית בעיקר בהגדלת ההכנסה העירונית (Jensen-Butler, 1997). הארווי מציין שלושה מאפיינים של התרבות הפוליטית המתפתחת של יזמיות ברשויות המקומיות (Harvey, 1989):

1. שותפויות ציבוריות-פרטיות – התקשרויות בהן הון פרטי ומשאבי ציבור חוברים יחדיו. עבור הרשויות זוהי דרך לגייס כספים ולחולל שינויים בעיר, ועבור ההון הפרטי נוצרת גישה נוחה ומהירה למשאבים ציבוריים ולהקלות בהליך הביורוקרטי (חסון וחזן, 1997). בבריטניה של תאצ'ר, למשל, הפכו שותפויות ציבוריות-פרטיות לכלי יישום מרכזי של מדיניות הפיתוח העירונית (חסון, 1996), בדמות חברות עירוניות לפיתוח (UDC – Urban Development Corporation).
2. פיתוח ספקולטיבי במקום תכנון רציונאלי – העיר היזמית אינה מתבססת על תכנון עירוני רציונאלי לצורך תיאום הפיתוח. התכנון העירוני מותאם ליזמויות שונות העולות מן השטח.
3. דגש על פרויקטים במקום על אזורים בעיר – התכנון העירוני בעיר היזמית אינו מתייחס לאזורי העיר בכללותם, אלא לכל פרויקט כשלעצמו. השפעתם של פרויקטים אלה נמדדת בסרגל קנה-מידה תודעתי ותדמיתי. פרויקט המהווה נקודת ציון לכלל המרחב המטרופוליני, עלול בו בזמן להשאר מנותק מן האזור בו הוא ממוקם.

משמעויותיה הציבוריות של התרבות היזמית

לשלושת המאפיינים של התרבות הפוליטית היזמית עלולות להיות השלכות ציבוריות שליליות, שהן בבחינת סיכונים הנובעים מאימוצה של תרבות פוליטית זו.

שותפויות ציבוריות-פרטיות – רשויות מקומיות נכנסות לשותפויות על מנת לקדם פרויקטים עירוניים, שאלמלא כן היו מתקשות לקדם ביעילות. אולם מספר היבטים ציבוריים בשותפויות עם גורמים פרטיים ראויים לבחינה. ראשית, השאלה החלוקתית – מי זוכה להתקשר עם המגזר הציבורי, וכיצד לא יופלו יזמים אחרים לרעה, ביחס ליזם שאיתו התקשרה הרשות המקומית. היזם השותף לרשות המקומית זוכה בקרבה למוקדי קבלת ההחלטות, ומכאן ואילך קיים חשש לאפליה ואף לשחיתות (חסון וחזן, 1997).

היבט בעייתי נוסף מבחינה ציבורית הוא רמת השקיפות בשותפויות ציבוריות-פרטיות. מכיוון שמדובר בגורם עסקי, חלק מפרטי ההתקשרות נסתרים מעין הציבור. בדרך זו שימשו חברות לפיתוח עירוני בבריטניה ובארה"ב כאמצעי לעקיפת התנגדות הציבור ולהסתרת מידע (Fainstein, 1994).

כמו כן, חלוקת הסיכונים במסגרת השותפות מטילה לעיתים את עיקר האחריות למקרה של כשלון פרויקט על כתפיה של הרשות הציבורית. במקרים אלה, הופכות הרשויות לפגיעות הרבה יותר מבחינה כלכלית, ואף חשופות להתמוטטות בסיסן הפיסקאלי עד כדי פשיטת רגל ואובדן היכולת לספק את השירותים העירוניים (פלזנשטיין, 1994).

פיתוח ספקולטיבי במקום תכנון רציונאלי – פיינסטיין התייחסה בהרחבה לסוגיה של פיתוח ספקולטיבי, ותיארה כיצד הוא הוביל למשברי הנדל"ן הגדולים שהיכו בלונדון ובניו-יורק בסוף שנות ה-80' (בעיצומה של התקופה שבה התבססה התרבות הפוליטית היזמית בשלטון המקומי). לדבריה, קיימת אנומליה בתחום הנדל"ן, ומאפייניו חושפים אותו לכשלי שוק. תחום הנדל"ן ידוע בהתנהלותו המחזורית בין תקופות שיא לתקופות משבר.

בשונה ממוצרים אחרים בשוק, נדל"ן הוא בעת ובעונה אחת מוצר סחיר וצורה של הצבר הון. בשל כך, תמחור הנדל"ן אינו משקף את הביקוש הקיים, אלא מורכב מערכו הנוכחי בצירוף ציפייה להכנסות מעליית ערך. אולם היכולת לחזות את ערכו העתידי של נדל"ן מעורפלת. חוסר הודאות הקיים בשוק הנדל"ן יוצא דופן בהשוואה לשווקים אחרים. שוק הנדל"ן רגיש להשפעתם של שחקנים רבים, בטווחי זמן ארוכים. מבין המשתנים המשפיעים על חיזוי ערכו של הנדל"ן ניתן למנות את כמות השטחים הנמצאים בבנייה על ידי יזמים מתחרים, הפופולאריות של המיקום, צרכים משתנים והעדפות משתנות של הדיירים, וכן החלטות שלטוניות לגבי תשתיות, מיסוי, שערי ריבית ורגולציה – וכל זאת לתקופת זמן של עשרות שנים. חוסר הודאות הגדול בחיזוי ערכו העתידי של נדל"ן, גורם למשקיעים להסתכן בבנייה גם כאשר תשומות הייצור עולות על הפדיון המהווה.

תעשיית הנדל"ן מצויה בסיטואציה פרדוקסאלית, משום שהנדל"ן הוא באותה עת מונופוליסטי ותחרותי: המבנה הבודד הוא מעין מונופול בסביבה שבה הוא ממוקם, אולם מכלול המבנים המהווים את כלל היצע הבנייה במטרופולין לרוב לא יהיו תחת מונופול של קבוצת יזמים אחת. משום כך השליטה בשוק הפכפכה, ועוברת מקבוצת יזמים אחת לאחרת. המצב שבו קבוצת יזמים יכולה לשלוט בנישה של השוק, אך לא בשוק בכללותו – הוא הנמצא, לטענתה של פיינסטיין, בבסיס התנהגותו המחזורית של שוק הנדל"ן. אזור נדל"ני נדרש להגיע ל"מאסה קריטית" לפני שהוא מהווה איום על אזור נדל"ני מתחרה, אך בשעה שהגיע לגודל מספיק מתערערת יציבות כל המערכת.

בהעדר אינדיקציה ברורה של השוק לגבי חוסר כדאיותו של הפיתוח, נראה כי יזמי הנדל"ן לעולם ימשיכו לבנות. במחקרה של פיינסטיין, היזמים המרואיינים הודו כי כל עוד הכלים המימוניים עומדים לרשותם, הם ימשיכו בבנייה, על אף ההכרה שהם מסתמכים במידה רבה על אינסטינקט של עדריות. יזמי נדל"ן בונים כל עוד יזמים אחרים ממשיכים לבנות, עד אשר מתברר כי בניינים חדשים שזה עתה נבנו נותרים ריקים, ובניינים בעיצומה של הבנייה נשארים על עומדם גמורים למחצה. משבר נדל"ן עלול להמשך שנים, ולגרום לפשיטות רגל של יזמים גדולים, ואף העשירים ביותר מביניהם עלולים להתרושש (Fainstein, 1994).

בנוסף לכך, הרי שמתקיימות כל ההשפעות החיצוניות השליליות שמאפיינות מדיניות לא-רציונאלית בכל תחום מדיניות. שיקולים ציבוריים חשובים עלולים להיות מושמטים מתהליך קבלת ההחלטות, וכתוצאה עלול הפיתוח להיות פוגעני כלפי מגזרי אוכלוסיה שונים. פיתוח עירוני לא רציונאלי ולא מתואם אינו מתיישב עם מהלכים המקודמים בחלקים אחרים של העיר והמטרופולין, ובכך משבש את הסביבה העירונית והמטרופולינית ואת ההתמצאות בה. כמו-כן, עלול פיתוח שאינו מתבסס על תכנון רציונאלי להוביל לבזבז של משאבים ביצירת כפילויות של פונקציות עירוניות ומטרופוליניות.

דגש על פרויקטים במקום על אזורים בעיר – זהו מאפיין של התרבות היזמית הנוגע לעצם דמותו של הפיתוח המרחבי. בהיבט זה מתייחס הארווי לרוחו של העידן הפוסטמודרני, בעיצובים המסגלים לעצמם זהויות מתחלפות – שאף לא אחת מהן אמיתית (Harvey, 1989).

רישומה של התרבות הפוליטית היזמית ניכר מיד באופיה ובסגנונה של העיר, משום שהאדריכלות, לדבריו של ג'יימסון, היא הקרובה ביותר מכל האמנויות לתחום הכלכלי, בהיותה מושפעת ישירות מערכי קרקע ומביקושי שוק. העיר הפוסט-מודרנית על פי ג'יימסון היא אוסף של אובייקטים המנותקים למראה מסביבתם, אשר בגודלם העצום שוברים את קנה המידה המוכר ויוצרים חלל-על חדש (hyperspace). ג'יימסון אמנם רואה בכך סגנון התואם את עידן הקפיטליזם המאוחר, אולם לעת עתה חלל-העל הפוסטמודרני אינו בר-תפישה, ומטשטש כל אוריינטציה מרחבית (ג'יימסון, 1991).

הארווי טוען כי התרבות היזמית מאמצת כל פרויקט מצליח, והוא במהרה הופך מודל לחיקוי בערים רבות. בדרך זו צצים עוד ועוד מרכזי קניות ומרינות, במקומות שכלל אינם דומים זה לזה. בכך נפגעות סביבות עירוניות ייחודיות, וניתק הקשר של התכנון אל הסביבה. מעניין להזכיר בהקשר זה את הנחות המודל של טייבט משנות ה-50, בדבר חשיבותה של שונות בין מקומות ישוב, וחיוניותה של שונות זו לאפשרות הבחירה של תושבים ועסקים במקום המתאים ביותר לטעמיהם ולצרכיהם.

ההצלחה של פרויקטים משועתקים מעין אלה היא לרוב קצרת-מועד, והקסם של הפיתוח החדש פג עוד בטרם הביא לשיפור במצבם של תושבי העיר. חקיינות זו יוצרת אופנות מתחלפות – מעין קפיצות בין סגנונות חיים, חידושים וביטויים תרבותיים. כתוצאה מכך נשחקת התרבות שנשענה על הבסיס המקומי (Harvey, 1989).

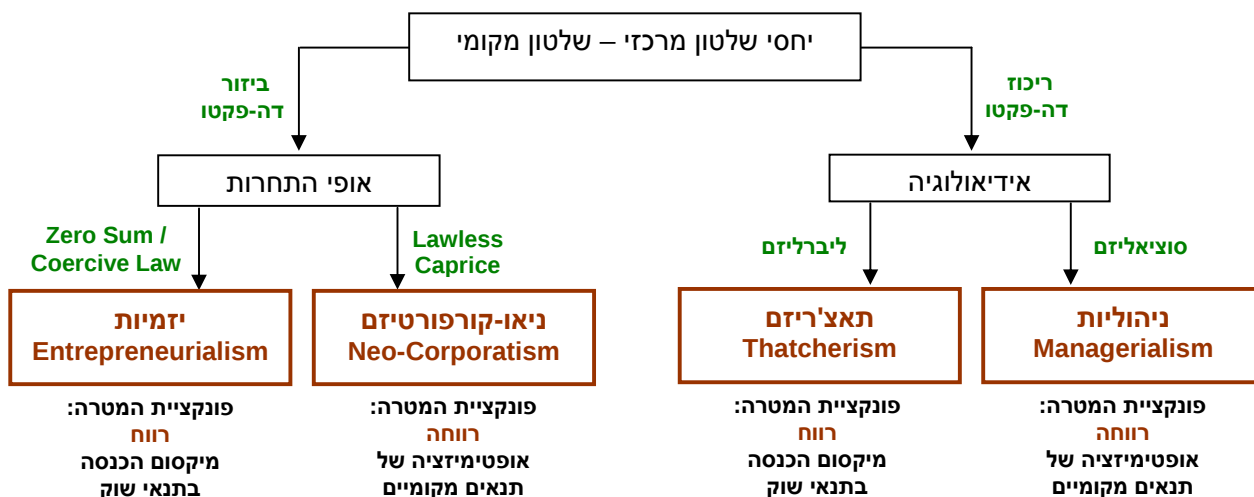
תגובות לעלייתה של התרבות הפוליטית היזמית

בספרות המחקרית עולות הצעות שונות לגבי הדרך שבה ניתן למתן את ההשלכות השליליות של התרבות היזמית. כאמור, המעבר לתרבות היזמיות היה מלווה בשינוי פונקציית המטרה של הרשויות המקומיות – מפונקציית מטרה המדגישה רווחה, לפונקציית מטרה המדגישה רווח. הארווי קורא לערים לאמץ תרבות פוליטית ניאו-קורפורטיסטית, שתסיט את הדגש שוב לעבר נושאי רווחה (Harvey, 1989). בתרשים מס' 1 מופיע מיפוי של תרבויות פוליטיות בשלטון המקומי החל מאמצע המאה ה-20. ביניהן מצוין מקומה של התרבות הניאו-קורפורטיסטית שמציע הארווי. בתרשים מוצג התאצ'ריזם כתרבות פוליטית יזמית נפרדת, בשל המצב הייחודי של ריכוז סמכויות בידי השלטון המרכזי (Allmendinger, 1997).

התרשים ממחיש את התפתחותה של התרבות הפוליטית כתוצאה של שני המרכיבים המגדירים את האוטונומיה היחסית של הרשות המקומית – מחד, יחסיה של העיר עם המדינה (יחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי), ומאידך, יחסיה של העיר עם ערים אחרות (אופי התחרות). התרשים מציג את תפיסתו של הארווי, לפיה שינוי בתרבות הפוליטית בתנאי ביזור תלוי בטיב היחסים בין הערים המתחרות, כלומר – באופיה של התחרות.

תרשים מס' 1.

תרבויות פוליטיות בשלטון המקומי (מאמצע ולקראת סוף המאה ה-20)



לוגן ומולוך' מציעים אף הם את רעיון שיתופי הפעולה, בהתמודדות מאוחדת של הערים מול ההון. הערים החזקות הן אלה שצריכות לפתוח בהצבת דרישות חברתיות וסביבתיות גבוהות יותר מן ההון. ההון יאלץ לפנות לערים פחות חזקות, שיוכלו לשפר את מעמדן בשל כך, ולהציב אף הן דרישות חברתיות וסביבתיות בפעולות הפיתוח. זהו הטפטוף האמיתי של תועלות כלפי מטה ('trickle down' effect), שאכן יצליח לחלחל ולשפר את מצבן של כל שכבות החברה (Logan and Molotch, 1987).

פרידמן מתייחס לסוגיה זו על ידי הצבת שני מודלים של פיתוח עירוני: המודל הראשון – "שיווק עירוני" – משרטט את דמותה של העיר המרוכזת בשאיפות של צמיחה והגדלת הכנסה; המודל השני – "מעין עיר-מדינה" – מייצג עיר המשולבת בסביבתה, ושאיפותיה נוגעות לאופטימיזציה במגוון תחומים. פרידמן מפרט את שני המודלים הללו על פי מאפייני הפיתוח העירוני (טבלה מס' 1).

שינוי בתרבות הפוליטית היזמית מהווה מעבר מן המודל הראשון למודל השני של הפיתוח העירוני. העיר לא תוסיף לפעול כאילו היא מנותקת מן האזור שבו היא נמצאת, אלא תשתלב במדיניות אזורית מתואמת. המדיניות המקומית תדגיש השגת יעדים ארוכי-טווח במגוון תחומים של החיים העירוניים. העיר תפתח על פי צרכיה, ולא על פי צרכים של גורמים המגיעים מבחוץ. העיר תיצור שיתופי פעולה עם ערים אחרות במסגרת של רשתות בינלאומיות – שבהתקשרותה עמן היא מחזקת את מעמדה וכוחה (פרידמן מביא כדוגמה את רשת הערים Eurocities). המדיניות המקומית תובל לא רק על ידי מנגנוני הרשות המקומית, אלא כל הציבור יהיה שותף בהתוויתה, והיא תייצג את מנעד רחב של אינטרסים. התנהלות זו תוביל את ההתפתחות העירונית לדרך של פיתוח בר-קיימא, בה מודגש האיזון בין צמיחה כלכלית, לבין הוגנות חברתית ואיכות סביבה (Friedmann, 2002).

טבלה מס' 1.
שני מודלים להתפתחות העיר (על פי Friedmann, 2002)

מודל ראשון שיווק עירוני City Marketing	מודל שני מעין עיר-מדינה Quasi City-State	מודל התפתחות עירונית
		מאפיינים
העיר המרכזית	עיר – אזור	זירת הפעילות
תמורה קצרת-טווח	תמורה ארוכת-טווח	מסגרת הזמן
מיקסום הכנסה כלכלית	אופטימיזציה במגוון מטרות	מיקוד
חיצוני (מונע על ידי הון מבחוץ)	פנימי	מניע הפיתוח העיקרי
תחרותית (סכום-אפס)	שיתופית (השתלבות ברשתות)	התנהלות
צר וטכנוקרטי	מכליל ודמוקרטי	מקור סמכות
מועטה	רבה	קיימות (פיתוח בר-קיימא)

בין חוץ לפנים –

תיחום האוטונומיה היחסית של הרשות המקומית

בדיון בשאלת השפעתה של תחרות בין רשויות מקומיות על התרבות הפוליטית המתפתחת בהן, ניצב תחום האוטונומיה היחסית כקו גבול המבחין בין משתנים חיצוניים למשתנים פנימיים. הרשות המקומית פועלת בסביבה שבה יכולתה לעצב את התנאים לטובתה מוגבלת על ידי שחקנים ומשתנים שונים. המודל קונספטואלי במחקר זה מבחין בין תחום האוטונומיה היחסית של הרשות – "משתנים אנדוגניים", לבין משתני סביבה – "משתנים אקסוגניים" (תרשים מס' 2). מכיוון שעיקרו של המחקר הוא בבחינת השפעותיה של התחרות על התרבות הפוליטית, מהווים הקשרים בין המשתנים האקסוגניים הנחות לצורך מחקר זה, ואילו הקשרים בין המשתנים האנדוגניים מהווים **השערות** הנבחנות לאור הממצאים.

משתנים אקסוגניים – מקורותיה של התחרות

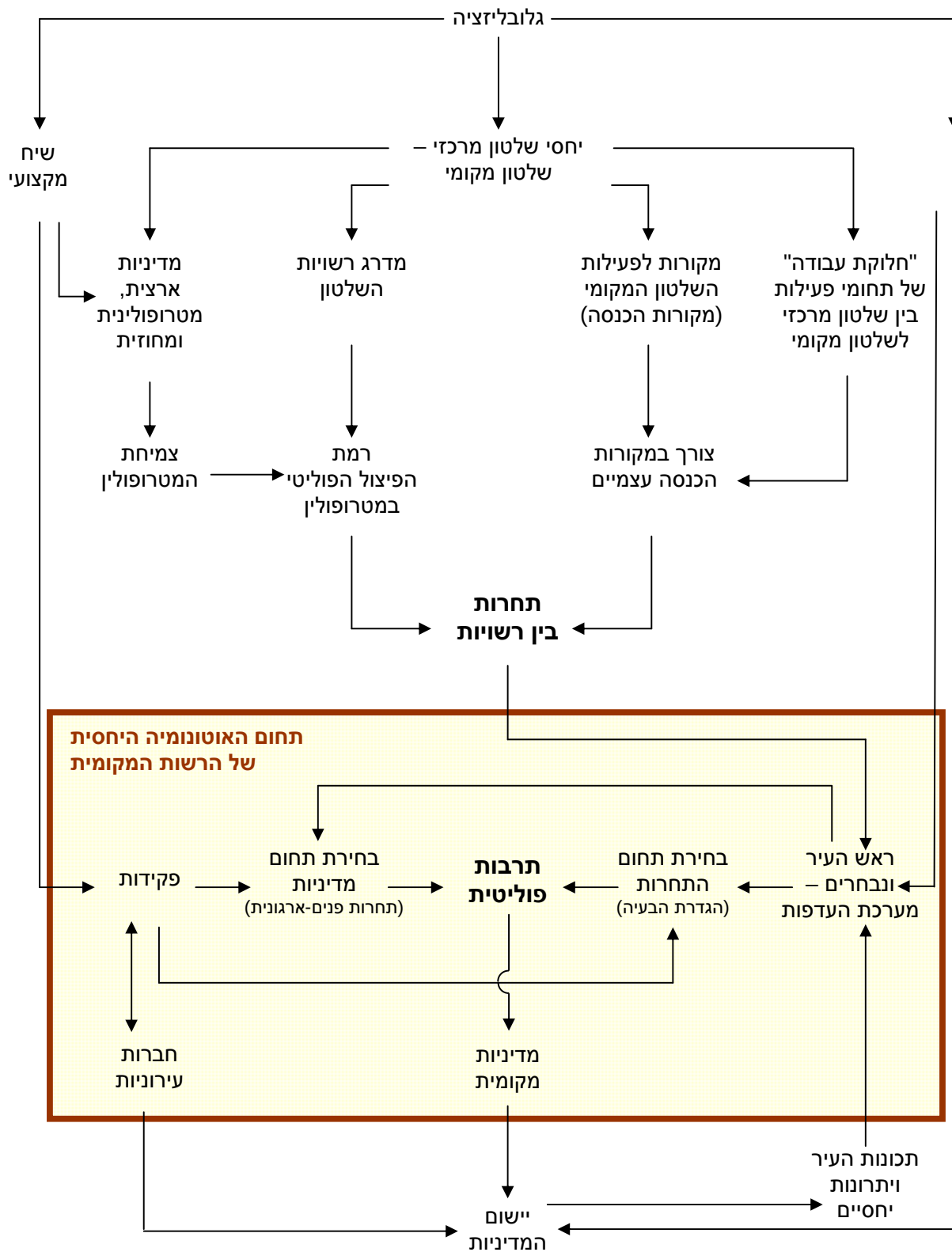
כאמור, המשתנים האקסוגניים הם בבחינת ההנחות שבבסיס שאלת המחקר. להלן פירוט הנחות אלה – החל ברמה הגלובאלית, עבור במדינה (השלטון המרכזי), במטרופולין ובמחוז, וכלה באזור הסמוך לעיר.

תיאור המשתנים האקסוגניים

עד כה הוזכרו הנסיבות הקשורות בהתפתחותה של הכלכלה הגלובאלית, כרקע לקיומה של תחרות בין ערים. **הגלובליזציה** השפיעה על חילופי תרבויות פוליטיות בערים ברחבי העולם, והפכה את התחרות בין מטרופולינים לבינלאומית וכוללת. השפעתה של הגלובליזציה על התנהלותן של ערים, מוצגת במודל על ידי תיוכם של שלושה משתנים: **היזמים** – כנציגיו של ההון שתנועתו על פני הגלובוס נעשתה חופשית יותר, בעידן של תקשורת מהירה וכלכלה פוסט-תעשייתית; **המדינות**, על היחסים השוררים בין רמות השלטון המרכזי והמקומי – והגדרתם המחודשת של יחסי הכוחות הפוליטיים בעקבות השפעות הגלובליזציה; **והשיח המקצועי** – עולם הידע המשותף, המתעשר מנסיוןן של מדינות וחברות שונות. הרשות המקומית מושפעת משלושת המשתנים הללו, והיא מוכלת בתוך משתנה המדינה. **יחסי השלטון המרכזי-השלטון המקומי** מגדירים את מקומה של הרשות במדינה. יחסים אלה מעוצבים על ידי מספר משתנים: **"חלוקת העבודה" של תחומי הפעילות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי** – בבחינת תחומי המדיניות והסמכויות הנתונים בידי כל אחד מדרגי השלטון; **מקורות לפעילות השלטון המקומי** – הנקבעים בחוקי המדינה, ומיועדים לאפשר לשלטון המקומי לעמוד באחריות המוטלת עליו מתוקף **"חלוקת העבודה"** בינו לבין השלטון המרכזי; **מדרג רשויות השלטון** – מספר רמות השלטון בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (דרגי שלטון אזוריים למיניהם); והמדיניות בדרגי השלטון השונים, לאמור, **המדיניות הארצית, המטרופולינית והמחוזית**, שלהן כפופה הרשות המקומית בקביעת מדיניותה.

תרשים מס' 2.

מודל קונספטואלי – משתנים מעורבים בקשר שבין "תחרות בין רשויות", לבין "תרבות פוליטית".
המסגרת מציינת את תחום האוטונומיה היחסית של הרשות המקומית.



השפעות משולבות של משתנים ביצירת הסביבה התחרותית המקומית

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מורכבים ממספר משתנים, אשר השפעתם המשולבת היא העומדת בבסיסה של הסביבה התחרותית המקומית.

"האזור המטרופוליני" הוא המרחב שבו מתקיימים קשרים פונקציונאליים ברמה יומיומית, ובפרט קשרי מגורים ותעסוקה (יוממות). **צמיחת המטרופולין** נובעת בעיקרה מפעולתם של כוחות כלכליים. ההגירה מן הכפר לעיר גרמה לצמיחה מהירה בערי ארה"ב כבר במחצית השנייה של המאה ה-19 (רזין, 1994), ובמשך המאה ה-20 איפשרה העלייה ברמת המינוע את היווצרותם של קשרים תפקודיים בין ערים שונות במרחב על בסיס יומיומי (שחר וברין, 2005). בשולי המטרופולין עולה ערכן של קרקעות חקלאיות, בשל זמינות יחסית של תשתיות המטרופולין, ובשל הציפיות לפיתוח עתידי. בהעדר תמיכות ציבוריות לחקלאות, העיבוד של קרקעות בשולי המטרופולין נעשה פחות כדאי לעומת האופציה של פיתוח. המטרופולין צומחת בהדרגה אל עבר המרחבים החקלאיים, רשויות נוספות שבעבר היו חקלאיות בעיקרן מצטרפות למטרופולין, ובכך גוברת הפרגמנטציה בתוך המטרופולין (Feitelson, 1996).

בהיותה מרחב בחירה אחד, מהווה המטרופולין זירה פוטנציאלית של תחרות בין רשויות על תושבים ועסקים. ככל שהמטרופולין צומחת גדל מרחב האפשרויות שפתוח בפני **יזמים**. לפיכך, צמיחת המטרופולין עלולה להגביר תחרות בין הרשויות המקומיות, כל עוד המטרופולין אינה מאורגנת או כפופה לרשות שלטונית אזורית, או למדיניות ארצית, מטרופולינית ומחוזית המכוונת ומווסתת את צמיחתה.

ממחצית המאה ה-20, פותח רעיון הדרג המטרופוליני כמענה לסוגיות הנובעות מצמיחת המטרופולין, כגון יעילות באספקת שירותים, שוויוניות ותיאום. דרג זה נוצר על ידי הקמת רשות מטרופולינית, עיריית-גג מטרופולינית, או מיזוג ערים לישות מוניציפלית אחת. דוגמה בולטת לדרג שלטון מטרופוליני היא המסגרת המטרופולינית של לונדון, ה-GLC (Greater London Council), שהוקמה בתקופת הרפורמות המטרופוליניות של שנות ה-60. פירוקה של ה-GLC בשנות ה-80 היווה נקודת ציון לעליית אידיאולוגיית 'הימין החדש' של ממשלת תאצ'ר. נימוק מרכזי לכך היה עידוד תחרות בין רשויות מקומיות, אולם קיימת מחלוקת לגבי המידה בה אכן גברה התחרות בין הרשויות, שכן בהיות התאצ'ריזם שלטון ריכוזי (תרשים מס' 1), הועברו סמכויות נרחבות מה-GLC דווקא לשלטון המרכזי (רזין, 1994).

ככל שהמטרופולין אינה מאורגנת תחת מסגרת אזורית אחת, או על ידי מדיניות השלטון המרכזי, צמיחתה כרוכה במחיר של פיצול מטרופוליני גובר ופערים מתרחבים של אי שוויון. **לרמת הפיצול הפוליטי במטרופולין** השלכות ישירות על התפתחותה של תחרות בין רשויות מקומיות. בארה"ב, למשל, כתוצאה מהתערבות פוחתת של השלטון הפדראלי בצמיחת מטרופולינים, עולה רמת הפיצול הפוליטי בתחומי המטרופולין, וערים מאמצות דפוסי פעולה יזמיים בתחרות המתפתחת ביניהן, לרוב על חשבון שיקולים של שוויוניות (Feitelson, 1996).

תחרות זו תתעצם, ככל שהרשויות נדרשות **למקורות עצמיים של הכנסה**. הפער הגדל בין היקף תחומי האחריות של השלטון המקומי לבין המקורות העומדים לרשותו, וכן רצון של הרשויות להפוך לעצמאיות יותר ביחס לשלטון המרכזי, מאלצים את הרשויות לאתר לעצמן מקורות הכנסה נוספים (רזין, 2003). מקורות אלה הם מושא לתחרות בין רשויות.

משתנים אנדוגניים – בתוך תחום האוטונומיה היחסית

משתנים אלה מהווים את השערות המחקר, והם נבחנים בממצאים ובדיון בהם. משתנים אלה עניינם במרחב הפעולה של הרשות המקומית באשר לאופן השתלבותה בסביבה התחרותית. להלן תיאור המשתנים הנתונים להשפעת הרשות המקומית, בתחום האוטונומיה היחסית.

תיאור המשתנים האנדוגניים

הארווי מפרט ארבעה תחומי תחרות שבהם יכולות הערים להתחרות: התחלקות כח העבודה; התחלקות הצריכה; התחלקות בפונקציות של שליטה וניהול; והתחלקות במשאבי השלטון המרכזי. חלוקה זו לתחומי תחרות היא באספקלריה של הפיתוח הכלכלי. במונחי פיתוח אורבני, הרי שנוכל לדון בתחרות על מגורים (תחרות על משאבי השלטון המרכזי בתקופת קליטת העלייה, למשל), בתחרות על תעסוקה (תחרות על פונקציות של שליטה וניהול) וכו'.

הבחירה בתחום תחרות מסוים קשורה ביעדים העירוניים. **נבחרה הציבור**, על פי **מערכת העדפות** שהם קובעים, מגדירים את הבעיה המרכזית בקידום העיר, וקובעים את תחום התחרות בו תשתלב. למשל, ניתן לשער כי נבחרה ציבור המציבים בראש סדרי העדיפויות את הגדלת ההכנסה העירונית, יבחרו בתחום תחרות "רווחי". הם ישקלו את פוטנציאל יצירת הרווח מן המדיניות העירונית. פיתוח אזורי מגורים נחשב כבעל "כדאיות מוגבלת", ההוצאה על שירותים היא רבה והארנונה המתקבלת ממגורים אינה גבוהה. לעומת זאת, שימושי קרקע שאינם למגורים נדרשים להיקף שירותים מצומצם, ומשלמים ארנונה גבוהה (בן אליא, 2000). במקרה זה ניתן לצפות להתמקדות בתחרות סביב פיתוח התעסוקה בעיר.

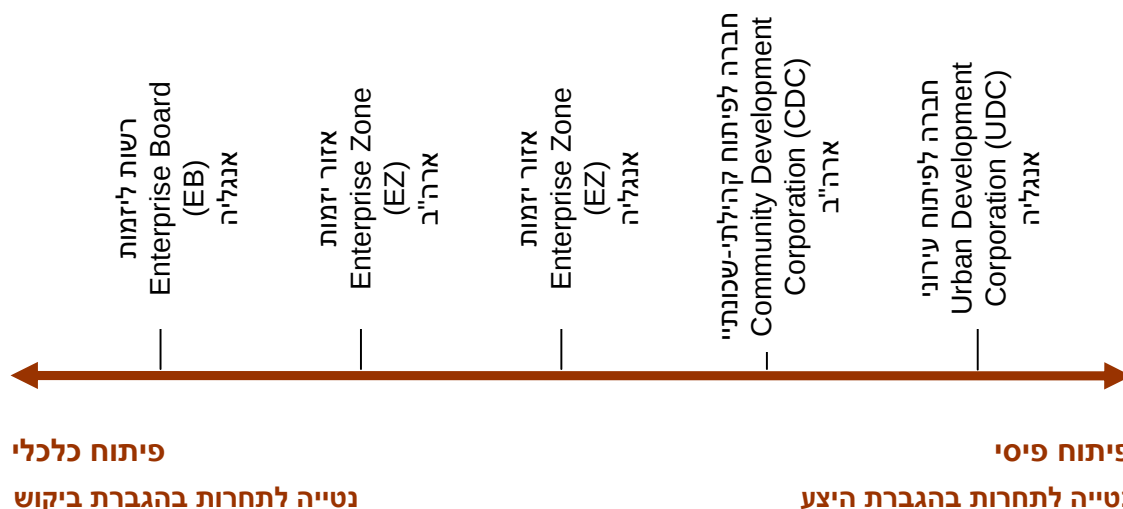
המשתנה השני הנתון לבחירתם של קברניטי העיר הוא אופן ניהול התחרות, על ידי **בחירת תחום המדיניות**. פלזנשטיין מתאר שני אופנים של ניהול תחרות – תחרות בהיבטי היצע ותחרות בהיבטי ביקוש (פלזנשטיין, 1994). אופן ניהול התחרות, כלומר – פעילות בהיבטי היצע או בהיבטי ביקוש, הוא תוצאה של כלי המדיניות שבהם מנהלת הרשות המקומית את מהלכיה. פלזנשטיין, שבחן את האמצעים שנוקטות רשויות מקומיות על מנת לקדם פיתוח כלכלי מקומי, טען שתחרות בתחום ההיצע לרוב נובעת משימוש בכלי מדיניות מתחום התכנון הפיסי. לעומת זאת, תחרות בתחום הביקוש כוללת שימוש בכלי מדיניות המייצרים תמריצים לחדשנות – כגון מענקים, חממות יזמים וכו'.

מרבית דרכי הפעולה שאימצו רשויות מקומיות ברחבי העולם, כוללות שילוב של כלי מדיניות מתחומים שונים. פלזנשטיין מביא כדוגמה מספר דרכי פעולה שנקטו רשויות מקומיות בנושא הפיתוח הכלכלי המקומי: חברות לפיתוח עירוני באנגליה (UDC); חברות לפיתוח קהילתי-שכונתי בארה"ב (CDC); אזורי יזמות באנגליה ובארה"ב (EZ); ורשויות ליזמות באנגליה (EB). כל אחת מדרכי פעולה אלה כוללת מיון שונה של פעילות בהיבטי היצע והביקוש (פלזנשטיין, 1994).

להמחשת הדברים, מוצגות דרכי הפעולה לפיתוח כלכלי מקומי על ספקטרום שבין מדיניות פיתוח כלכלי למדיניות פיתוח פיסי (תרשים מס' 3). ככל שדרכי הפעולה לפיתוח כלכלי מקומי מדגישות את הפיתוח הפיסי, התחרות שמנהלת הרשות היא בהיבטי היצע, ולכן קרובה יותר לתחרות סכום-אפס.

תרשים מס' 3.

דפוסי פעולה חדשים לפיתוח כלכלי ברמה המקומית (על פי פלזנשטיין, 1994 – לוח 1), ערוכים על ציר שבין מדיניות פיתוח פיסי למדיניות פיתוח כלכלי.



גם פיינסטיין מעלה את הסוגייה של כלי המדיניות שבאמצעותם בוחרת הרשות המקומית לפעול. לדידה, זהו חלק מן הדיון לגבי רציונאליות המדיניות (בניגוד לספקולטיביות). פיינסטיין מדגישה את חשיבותה של מדיניות מקומית כוללת, שבה בצד כלים של תכנון פיסי מוצגות חלופות מתחומי מדיניות אחרים. את הפיתוח הכלכלי, להמלצתה של פיינסטיין, ניתן לקדם באמצעות תמריצים ומענקים המופנים ישירות לעידוד עסקים, ולא דווקא על ידי בניית מגדלי משרדים (Fainstein, 1994).

משתנים נוספים בתחום האוטונומיה היחסית, ומשתנים (קריטיים בעיתות תחרות) המצויים מחוץ לתחום זה

שני המשתנים הנתונים לבחירתה של הרשות המקומית שנדונו כאן – תחום התחרות, וכלי המדיניות שבאמצעותם מתחרה הרשות המקומית – הם אלה המובילים להתבססותה של **התרבות הפוליטית**. כאמור, ככל שנוטה העיר לנהל תחרות בעלת אופי התחלקותי, ובהיבטי היצע, כן מתחזקת התנהלותה היזמית ומתבססת בה תרבות פוליטית של יזמיות.

במודל, ממוקמים משתנים הנתונים לבחירתה ולהשפעתה של הרשות המקומית בתווך בין **נבחר-הציבור לפקידות**. קבלת ההחלטות נמצאת בראש ובראשונה בידי נבחר-הציבור, אולם לפקידות יש השפעה לא מבוטלת על ההחלטות המתקבלות. על ידי הצגת עמדות מקצועיות ביחס לחלופות הפעולה השונות, הישענות על נסיון בינלאומי ועל השיח המקצועי הרווח, משפיעה הפקידות על זיהוי פוטנציאל לקידום העיר, ומסייעת בהגדרת התחום שבו תשתלב העיר בתחרות עם ערים אחרות.

הבחירה בכלי המדיניות נתונה גם היא, כמובן, למקבלי ההחלטות הנבחרים. אולם כאן יש מקום להשפעת תחרות פנים-ארגונית בין אגפים האמונים על מדיניות בתחומים שונים. תחרות בין פקידים על הובלתה של המדיניות העירונית, משפיעה אף היא בסופו של דבר על הבחירה בכלי המדיניות בהם פועלת הרשות המקומית.

החברות העירוניות לסוגיהן (כפי שמדגים תרשים מס' 3) גם הן עשויות להיות בעלות השפעה על עיצוב המדיניות, אם כי השפעה זו אינה קבועה, ותלויה במידה רבה בנפשות הפועלות. יש לשער כי ככל שהעירייה תראה עצמה מאויימת על ידי מתחרותיה, וככל שתגבר כוונת הרווח במדיניות העירונית, תרבה העירייה לפעול באמצעות החברות העירוניות – כפי שבימי תאצ'ר היו חברות עירוניות כלי מרכזי ביישום מדיניות הפיתוח העירונית (חסון, 1996).

לבסוף, התוצר של ההחלטות המתקבלות בתחום האוטונומיה היחסית, ופועל יוצא של התרבות הפוליטית, זו **המדיניות המקומית**.

בתחום התכנון הפיסי – בשונה מתחומים אחרים של מדיניות מקומית – נעדרות הרשויות כוחות יישום (Yiftachel and Alexander, 1995), למעט יכולתן המוגבלת בהפעלת חברות עירוניות. **יישום המדיניות**, לפיכך, תלוי בפעולתם של **יזמים** למימוש זכויות בנייה המוקנות מתוקף מדיניות התכנון המקומית. מכאן כוחם של היזמים להשפיע על הנבחרים בקבלת ההחלטות. השפעתם של היזמים על הנבחרים נעשית לא במעט דרך תרומותיהם למסעות בחירות, ובפרט כאשר הבחירות הן אישיות. יישום המדיניות משנה את **תכונות העיר ויתרונותיה היחסיים**, ואת מעמדה בזירה התחרותית. בהתאם לכך, מתעדכנים סדרי העדיפויות של נבחר הציבור, וחוזר חלילה.

מתחת לפני השטח –

חשיפת רבדים נסתרים של התרבות הפוליטית

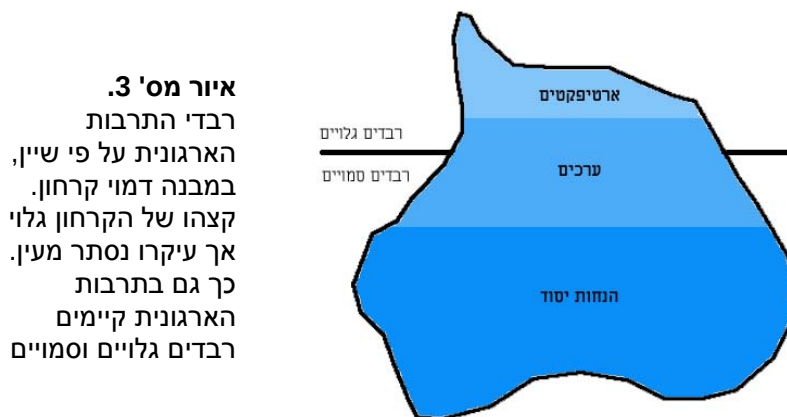
במחקר זה נבחן הקשר שבין המשתנה המסביר "תחרות בין רשויות" לבין המשתנה המוסבר "תרבות פוליטית ברשות המקומית", באמצעות חקר מקרה של מדיניות הפיתוח הפיסי בעיריית תל-אביב-יפו. כחקר מקרה זהו מחקר דדוקטיבי, הבוחן את תחולתה של תופעה כללית שתוארה בספרות המחקרית. הארווי, שהיה מן הראשונים לאפיין את הקשר בין משתנים אלה, התבסס על תהליכים המתרחשים באנגליה ובארצות הברית, ובעיקר בעיר בולטימור (Harvey, 1989). פיינסטיין חקרה את הפיתוח בערי-העולם לונדון וניו-יורק, ואגב כך התייחסה גם היא לשינויים בתרבות הפוליטית בערים אלה (Fainstein, 1994). מחקרים נוספים מתארים את השינוי בתרבות הפוליטית בערים ובערי-עולם אירופאיות, שעל אף האיחוד האירופי נדרשות להתמודד עם ערים מתחרות בתחומי אותה מדינה, באירופה ובעולם (Jensen-Butler, 1997; Felsenstein, Schamp and Shachar, 2002). בארץ, סימנים לשינוי בתרבות הפוליטית ברשויות המקומיות החלו להופיע בשנות ה-80' וה-90' (פלזנשטיין, 1994; בן אליא, 2000; רזין, 2003). רזין איפיין את השינוי וטען כי השלטון המקומי בישראל נעשה יותר יזמי מבעבר (רזין, 2003). כאמור, להתבססותה של תרבות פוליטית יזמית קיימות השלכות ציבוריות שונות, מהן עלולות להיות אף שליליות, ובשל כך ראוי לעמוד על מאפייניה של התרבות הפוליטית היזמית בשלטון המקומי בישראל. בחקר המקרה הנוכחי נבחנו מאפיינים משותפים לתל-אביב-יפו, עיר-עולם ישראלית, ולמקרים אחרים ברחבי העולם, אך גם היבטים ייחודיים בביטוייה של התופעה הנחקרת.

הגדרת המשתנים הנבדקים

המשתנה הבלתי-תלוי: תחרות בין רשויות – במודל הקונספטואלי (תרשים מס' 2) מופיעים המשתנים המשפיעים על היווצרותה של סביבה תחרותית. סקירה של גורמי רקע אלה בתל-אביב-יפו מובאת לפני ממצאי המחקר. בהתאם למודל הקונספטואלי, סקירה זו מתייחסת למשתנים ברמת המחוז, המטרופולין והמדינה, וכן להשפעות תהליכי הגלובליזציה. הסקירה מעידה על אופיה של התחרות בסביבתה של העיר תל-אביב-יפו, ועל היקפה בזמן ובמרחב.

המשתנה התלוי: תרבות פוליטית ברשות המקומית – בטרם נגדיר את משתנה התרבות הפוליטית, נבחן בקצרה את המונח הכללי של 'תרבות'. זהו מונח המשמש בהקשרים שונים, ומתייחס לרוב לתחום של ערכים מוסכמים על קבוצת אנשים. לתרבות רבדים גלויים ורבדים סמויים. האנתרופולוג קליפורד גירץ הגדיר תרבות כ-"דפוס משמעויות הנמסר בדרך היסטורית ומגולם בסמלים, מערכת של מושגים העוברת במורשת ומתבטאת בצורות סמליות, המשמשת אמצעי למסירה, לשמירת ההמשכיות ולפיתוח הדעת והעמדות של בני אדם ביחס לעולם" (גירץ, 1973).

בשנות ה-80' התפתח המושג של "תרבות ארגונית", לציון מערכת הכללים המקובלים בארגון. מערכת כללי התרבות הארגונית מגדירה משמעויות, הנחות, נורמות וערכים משותפים, המוצפנים במבנים סמליים וטקסטואליים של הארגון (Quick, 2000). רבדי התרבות הארגונית נוסחו על ידי החוקר אדגר שיין כמודל דמוי קרחון, שרק חלקו העליון גלוי מעל לפני המים: הארטיפקטים – אותם היבטים גלויים ומודעים של הארגון, נשענים על רובד הגלוי בחלקו של ערכים, ואלה נובעים מרובד עמוק יותר של הנחות היסוד השונות הקיימות בארגון (Schein, 1985).



בדומה לתרבות ארגונית, גם התרבות הפוליטית נשענת על הנחות יסוד. Drior מכנה הנחות יסוד אלה בשם 'הנחות מדיניות-על' (megapolicy assumptions). הנחות אלה הן מערכת של אמונות ביחס למדיניות, ונמצאות בדרגה גבוהה יותר מן השיח הרווח והיומיומי בענייני גיבוש והפעלה של מדיניות, תכניות ופריקטים. לרוב, 'הנחות מדיניות-על' אינן מנוסחות, אך השפעתן ניכרת בתהליך קבלת ההחלטות (De Roo and Porter, 2007).

הביטוי לשינוי ערכי בתרבות הפוליטית ניכר בפונקציית המטרה של הרשויות המקומיות – מאופטימיזציה של רווחה למיקסום של רווח (Jensen-Butler, Shachar and van Weesep, 1997). על השינוי ניתן ללמוד מרבדים גלויים של התרבות הפוליטית. להלן פירוט הרבדים הגלויים שנבחנו:

מבנה ארגוני ותקציב – בחינת משאבי העירייה המוקדשים לתחום הפיתוח הפיסי וניהולם, כולל את המערך המינהלי, שינויים בפקידות המקצועית, וביחסי הכוחות בין הפקידות והנבחרים. בהקשר זה מוצגים גם השותפים בקביעת מדיניות הפיתוח הפיסי – ביניהם חברות ותאגידים עירוניים, הנחשבים ל"זרוע הביצוע" של העירייה, הציבור, משרדי ממשלה ומוסדות התכנון.

הליכים ומבנה מדיניות – הליכי קידום מדיניות הפיתוח הפיסי, כולל תוספות ושינויים להליך הפורמאלי הקבוע בחוק התכנון והבנייה. מבנה מסמכי המדיניות, והיחס בין מדיניות ראשית למדיניות שוטפת. אלה עשויים להעיד על נסיונות להתאים את תהליך עיצוב המדיניות לשינוי בערכים.

תכני המדיניות – דגשים במדיניות הפיתוח הפיסי ודפוסי פיתוח אופייניים. תכניות מדיניות משמעותיות – תכניות ארוכות טווח, מסמכי מדיניות מנחים, וכן הצהרות והנחיות מתוך נאומי התקציב השנתיים של ראש העיר, וסדרי העדיפויות המוגדרים בתכניות העבודה העירוניות.

אופן איסוף הנתונים

הנתונים נאספו מראיונות עם דמויות שלקחו חלק בתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הפיתוח הפיסי בתקופת המחקר, בין השנים 1985 ל-2002. המרואיינים כללו פקידים, פקידים בכירים ונבחרים. כאשר התאפשר הדבר, ראיונות אלה בוצעו בפגישה או בשיחה טלפונית. במקרים אחרים, נשלחו למרואיינים שאלונים עם שאלות ספציפיות לכל מרואיין. במקביל לעריכת הראיונות רוכזו מסמכים רלוונטיים מן התקופה הנבדקת, חלקם מסמכי מדיניות, ואחרים – מסמכי רקע למדיניות, נתונים סטטיסטיים ואחרים. מסמכים אלה נאספו בארכיון העירוני של עיריית תל-אביב-יפו, ומסמכים נוספים נמסרו על ידי מרואיינים במינהל ההנדסה של העירייה.

מגבלות הנתונים

השתתף המחקר על ראיונות ועל מסמכים במקביל, נועדה לאפשר הן את תיקוף הדברים הנמסרים במסגרת הראיונות, והן את חשיפת המסמכים החשובים מן התקופה. מסמכים רבים נוספים נמצאו בסריקה של הארכיון. מקורות נתונים אלה יוצרים תמונה רחבה למדי של הרבדים הגלויים של התרבות הפוליטית בעיריית תל-אביב-יפו במשך תקופת המחקר. יחד עם זאת, השגת הנתונים וניתוחם היו כרוכים במגבלות שונות.

כך, למשל, פקידים העוסקים בנושאים של התקשרות העירייה עם יזמים, בחוזים ומכרזים בקרקע עירונית, ובהיבטים המשפטיים של הטלת מטלות ציבוריות – סירבו להתראיין. כן נמנעה גישה לחוזי העירייה עם יזמים במסגרת עסקאות בקרקע עירונית, בטענה שחשיפתם תפגע בכושר המיקוח של העירייה בעסקאות עתידיות.

מרואיינים ששימשו כפקידים בכירים – הן ממינהל הנדסה והן מן הגזברות – לא הודו בקיומה של תחרות, ושללו את השפעתה על גיבוש המדיניות. לעומתם, קובעי המדיניות הנבחרים הזכירו את השפעתה של התחרות על תהליך קבלת ההחלטות באופן מפורש וגלוי.

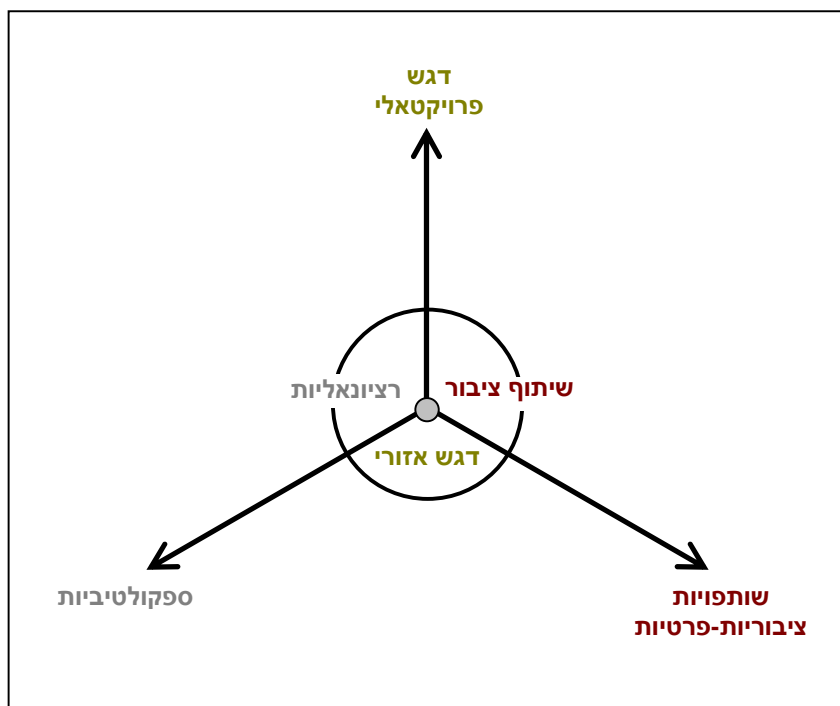
אולם גם מהסוואת המידע ומהסתרתו ניתן להסיק מסקנות – למשל, לגבי קיומם של פערים בין פקידים לנבחרים במספר סוגיות, לגבי המידה שבה התקשרויות ציבוריות-פרטיות חשופות לביקורת הציבור, ולגבי הויכוח הקיים בתוך העירייה ביחס לחוקיותם של כלי מדיניות שונים כדוגמת המטלות הציבוריות.

ניתוח הממצאים

במודל שמציע שיין לחקר התרבות הארגונית, נחשפים הרבדים הנסתרים מתוך הרבדים הגלויים, באמצעות אמות מידה – שאלות המתייחסות להנחות היסוד של הארגון (Schein, 1985). בדומה לכך, הממצאים בעבודה זו שהם בבחינת הרבדים הגלויים, ינותחו על פי שלוש אמות המידה שהגדיר הארווי, על מנת לזהות שינויים בתרבות הפוליטית (איור מס' 4). הרבדים הגלויים מהווים משתנים אופרטיביים בבחינת התרבות הפוליטית (טבלה מס' 2).

איור מס' 4.

ניתוח הממצאים: אמות המידה לתרבות הפוליטית היזמית



טבלה מס' 2.

זיהוי ואיפיון התרבות הפוליטית על פי משתנים אופרטיביים ורבדים גלויים

משתנה אנדוגני	משתנים אופרטיביים ורבדים גלויים
התרבות הפוליטית	שותפים בקביעת מדיניות – הציבור, חברות עירוניות, משרדי הממשלה
שותפויות ציבוריות-פרטיות וקואליציות ממשל	הליכים ומבנה מדיניות
פיתוח ספקולטיבי לעומת תכנון רציונאלי	מבנה ארגוני ויחסים בתוך העירייה
דגש על פרויקטים במקום על אזורים	יחס לתקציב
	שותפים בקביעת מדיניות – חברות עירוניות, משרדי הממשלה, מוסדות התכנון
	הליכים ומבנה מדיניות
	דפוסי הפיתוח
	הליכים ומבנה מדיניות

ניתוח על פי אמות המידה לאפיון התרבות הפוליטית

שותפויות ציבוריות-פרטיות – בניתוח היבט זה מוצגים היחסים בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. אלה מגדירים מחדש את האוטונומיה היחסית של הרשות המקומית, המוותרת על חלק מסמכויותיה בתחומים שלפניהם היו ציבוריים לחלוטין, או לחילופין, מרחיבה פעילותה לתחומים שלא היו נחלתה בעבר. כמתואר במודל הקונספטואלי (תרשים מס' 2), בתחום הפיתוח הפיסי בהכרח מעורבים המגזר הציבורי והמגזר הפרטי. המקובל בעולם שהמגזר הציבורי קובע את המדיניות, והיישום נתון בידי המגזר הפרטי. יישום המדיניות נעשה קריטי בסביבה תחרותית, ולפיכך, השותפויות הציבוריות-פרטיות נתפסות כאמצעי של הרשות המקומית להבטיח יישום מהיר של המדיניות, המאפשר לה לעמוד בקצב התחרות. הארווי טוען כי התרבות הפוליטית היזמית מאופיינת בלקיחת סיכונים גדולים יותר מצד המגזר הציבורי במסגרת התקשרויות אלה (Harvey, 1989). לכך מספר ביטויים – אם בצורת ההתקשרות ובמסגרת החוזה עצמו, או בתחומים ובהיקף של שותפויות ציבוריות-פרטיות בהן מעורבת הרשות המקומית.

פיתוח ספקולטיבי במקום תכנון רציונאלי – ניתוח היבט זה נעשה על פי 'המודל האופטימלי' לקביעת מדיניות (דרור, 1965). מודל זה מבחין בין סוגיות בהן נדרשת קביעת מדיניות כוללת בתהליך רציונאלי, לבין סוגיות בהן עשויה קבלת החלטות אינקרמנטלית לתת מענה הולם.

על פי המודל האופטימלי, קבלת החלטות אינקרמנטלית מתאימה כשמתקיימים שלושה תנאים בו-זמנית:

1. תוצאות המדיניות הנוכחית משביעות רצון
2. קיימת דרגת רציפות גבוהה בטבע הבעיות
3. קיימת דרגת רציפות גבוהה באמצעים העומדים לפתרון הבעיות

ככל שתנאים אלה אינם מתקיימים, מן הראוי שהרשות תגבש מדיניותה בתהליך רציונאלי, הכולל חלופות וקריטריונים להכרעה ביניהן.

בניתוח הממצאים נבחנה מדיניותה של עיריית תל-אביב-יפו לאורם של שלושת התנאים הללו, על מנת לזהות אם אכן נקבעה מדיניות רציונאלית כשאחד התנאים אינו מתקיים.

כן נבחנה הרציונאליות שבמדיניות התכנון המקומית על פי מידת התאמתה למדיניות המחוזית, המטרופוליטית והארצית – להן היא כפופה במסגרת המבנה ההיררכי של מערכת התכנון והבנייה, לצורך תיאומה עם מהלכי פיתוח המקודמים ברשויות אחרות.

קשה יותר לעמוד על מידת הספקולטיביות, וזו נבחנה בהצהרות של נבחרים ופקידים ביחס לכוונות הרווח כתוצאה מהפעלתה של מדיניות התכנון הפיסי.

דגש על פרויקטים במקום על אזורים בעיר – ניתוח היבט זה בוחן את דפוסי הפיתוח העיקריים. דרכם נבחנים הדגשים המרכזיים במדיניות, ובעיקר אם המדיניות מעודדת השתלבות בסביבה הקיימת או חריגה ממנה, ואם ניתנת תשומת לב לטיפול סביבות עירוניות או שמא מקודמים פרויקטים המתעלמים מסביבתם המיידית, ואף מפריעים לה. דגש על פרויקטים לעומת סביבה ישקף מידה רבה יותר של יזמיות בתרבות הפוליטית המקומית, על פי אמות המידה של הארווי.

סיכום הממצאים

ניתוח הממצאים מוביל למסקנות ביחס לשלושת מאפייני התרבות הפוליטית של היזמיות. יחדיו, מעלות מסקנות אלו תמונה לגבי מידת היזמיות בתרבות הפוליטית בתל-אביב-יפו, מאפייניה ודגשיה. מכיוון שהנתונים מציגים התפתחות לאורך תקופה שבה התחלפו ראשי עיר ופקידים בכירים, ניתוח הממצאים מאפשר לבחון את תהליך השינוי. בתהליך זה מעורבים כוחות שונים – מובילים ומאזנים, שהשפעתם משתנה מעת לעת. סיכום הממצאים מציג את אבני הדרך ונקודות הזמן המשמעותיות בתהליך השינוי.

משתני סביבה וסימנים לתחרות בין רשויות

בסקירת הרקע התיאורטי ובמודל הקונספטואלי הוצגו המשתנים האקסוגניים הפועלים על הרשות המקומית. קשריה של הרשות המקומית עם רשויות אחרות בתוך המטרופולין, עם השלטון המרכזי ועם ערים אחרות ברחבי העולם – לכולם השפעה על המשתנה המסביר, שהינו 'תחרות בין רשויות מקומיות'. מטרופולין תל אביב היא המוקד הישראלי העיקרי בכלכלה הגלובאלית בפרוס המאה ה-21 (Shachar and Felsenstein, 2002), והעיר תל-אביב-יפו, הנמצאת בליבת המטרופולין, היא "עיר עולם" ישראלית. כבר בזמן הקמתה חזו לתל אביב עתיד של עיר מטרופולין, ובעשור הראשון של המאה ה-20 היו מי שדיברו עליה כעל ניו-יורק של ארץ-ישראל (Cohen, 1977). לאורך השנים היתה כרוכה צמיחתה של העיר בתהליכים שהתרחשו בסביבתה המיידית ובהתהוותה של מדינת ישראל. הסקירה מתייחסת לשלבים בהתפתחות מטרופולין תל-אביב, למדיניות הארצית והאזורית ביחס לעיר תל-אביב-יפו, לשינוי ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בישראל, ולבסוף – למאפייניו של תהליך הגלובליזציה הישראלית, שבו מטרופולין תל-אביב היא, כאמור, מוקד ההתרחשות העיקרי.

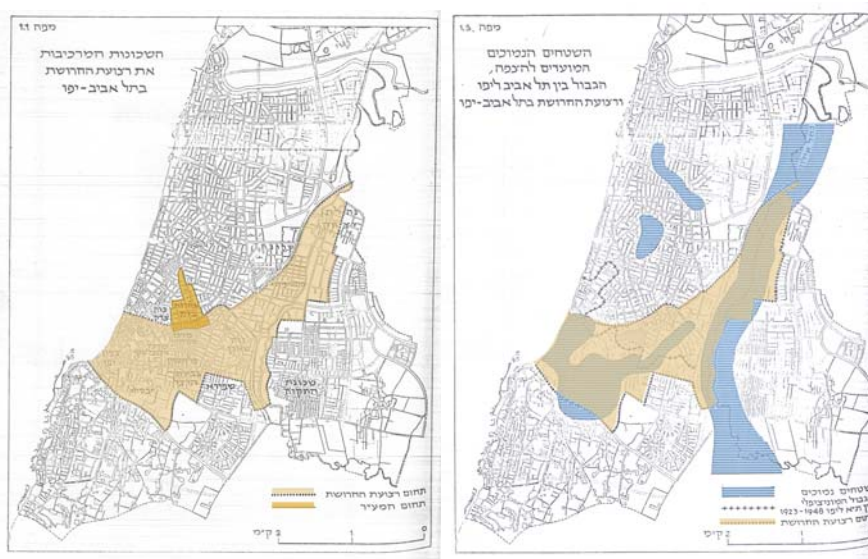
העיר העברית הראשונה

תל-אביב הוקמה בשנת 1909, כשכונה יהודית בצפון יפו בשם "אחוזת בית". תושבי השכונה ביקשו להתרחק מיפו, ובעקבות זאת נוצר דפוס המאפיין את העיר עד ימינו – ככל שהמגורים היו אמידים, כן היה מיקומם צפוני. לעומתם, בשכונות היהודיות בתחום יפו – נווה שלום, נווה צדק וכרם התימנים – היתה הבנייה במתכונת יפואית, ואופיינה בבעיות צפיפות וניקוז. בשכונות אלה התרכזו מגורי עניים, ובשנות ה-30' נכנסה באזורים אלה פעילות חרושתית – ועמה מטרדים נוספים (מפה מס' 1). אזור דרום העיר התגבש כרצועה של משכנות עוני (גון, 1968).

מפה מס' 1.
מימין, רצועת
החרושת (בחום
בהיר) על רקע
שטחים מועדים
להצפות ובעיות
ניקוז (בכחול).

משמאל, אזור
המע"ר (כתום)
בשטחה של
אחוזת-בית.

(מתוך גון, 1968)

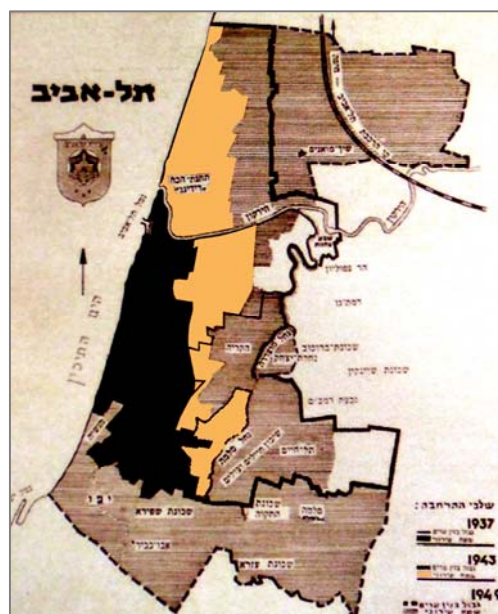


בצפון, הפכה שכונת אחוזת-בית לעיר גדולה (להפתעת המייסדים שהקימו אותה על פי התפיסה של עיר-גנים). תוך מספר שנים גדלה מ-3,600 תושבים (בשנת 1921) ל-34,200 תושבים (בשנת 1925). בתחילת שנות ה-30, כבר נשענה כלכלתה של העיר על מסחר ותעשייה (גונן, 1968). עולים הוסיפו להתיישב בעיר, למרות שתנועת ההתיישבות לא הכשירה את הערים לקליטת עלייה (Cohen, 1977). במחקרו טוען כהן שאידיאולוגיית ההתיישבות לא היתה 'מחולקת באופן שווה', וסוגיית מקומה של העיר בתפיסה הציונית היא סוגיה מובהקת של הזנחה אידיאולוגית. הציונות החלוצית הראתה נטיה חזקה להעדפת החקלאות, ולעמדתה היתה השפעה מכרעת על התפתחות הישוב בארץ. ההתיישבות החקלאית זכתה לעליונות על פני הערים מבחינה אידיאולוגית ופוליטית, ובעקבות זאת הופנו עיקר המשאבים של המוסדות הלאומיים לסקטור החקלאי (Cohen, 1977).

במלחמת השחרור ננטשו פרדסים ערביים, והעיר תל-אביב אוחדה עם יפו והחלה להתפרס בכיוון מזרח (מפה מס' 2). לראשונה נוצר רצף בינוי עם הערים השכנות – רמת-גן וגבעתיים, ובשנות החמישים השתרע רצף של פיתוח עירוני מבת-ים בדרום ועד רמת-השרון, ומן הים ועד בני-ברק. אולם העדפת ההתיישבות החקלאית על פני הערים נמשכה, והתמסדה כמדיניות ממשלתית. מובילי התכנון הארצי בתקופה זו החזיקו בתפיסה של "פיזור אוכלוסיה" – מטעמי בטחון ומטעמי התיישבות. בהתאם לתפיסה זו, פעלה הממשלה בדרכים שונות לעצירת גידול האוכלוסיה בעיר תל-אביב-יפו. כך, למשל, בתכנית השיכון לשנים 1951/1952 שנערכה באגף התכנון, נקבע העקרון של צמצום בניית יחידות דיור עד למינימום בתל-אביב-יפו ובסביבתה. דוגמה נוספת היא תכנית חלוקת האוכלוסיה משנת 1963, שהוכנה על ידי המחלקה לתכנון ארצי באגף התכנון. תכנית זו קובעת הגבלת גידול לתל-אביב-יפו ולמספר ערים נוספות, כך שאוכלוסייתן לא תעלה על 250,000 נפש (רייכמן ויהודאי, 1984). למרות המאמצים להגביל את גידולה, הוסיפה תל-אביב-יפו לגדול במספר תושביה עד למחצית שנות ה-60, אז מנתה אוכלוסייתה כ-385,000 נפש (עיריית תל אביב, שנתון סטטיסטי 2000).

מפה מס' 2.
התפתחות העיר
תל-אביב – בשנים
1937, 1943,
1949

(מפת הרחבת
העיר' משנת 1951,
מתוך מרגלית,
2005)



התפתחות מטרופולין תל-אביב

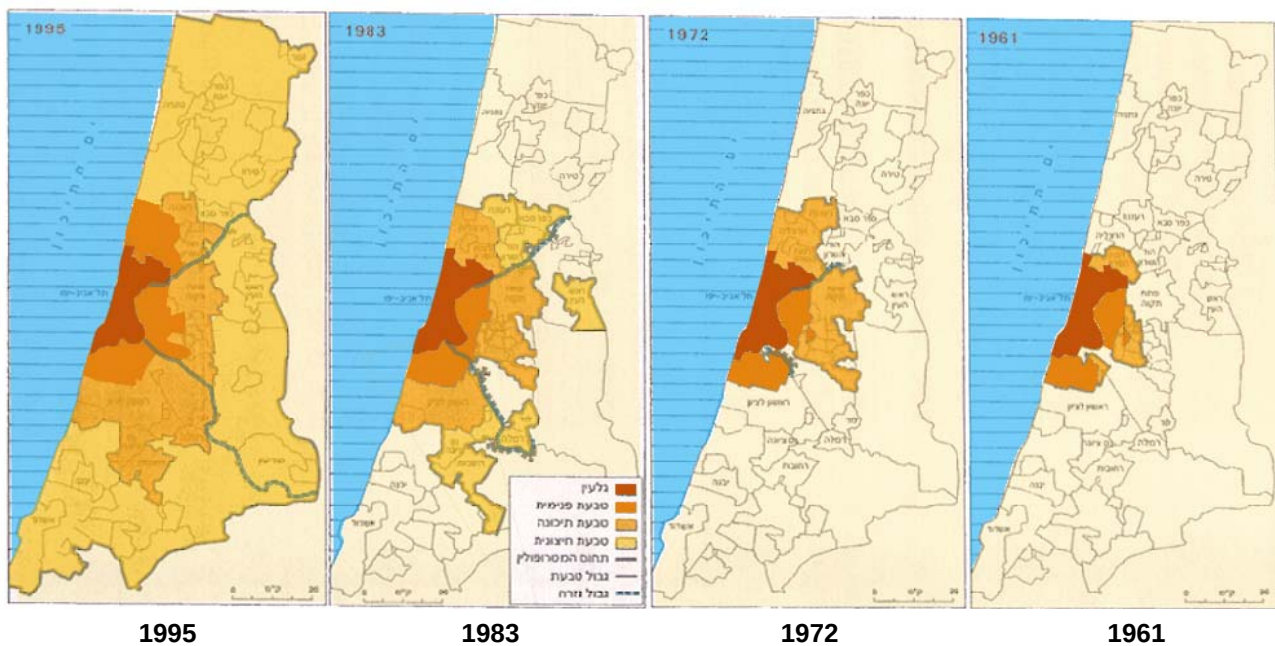
ב-1960 שינתה הממשלה את מדיניותה ביחס לתחבורה המנועית, וביטלה את מיכסות יבוא הרכב. לשינוי זה היו השלכות ניכרות על רמת המינוע ודפוסי התנועה במרחב (פייטלסון ורייכמן, 1993). הניידות נעשתה קלה מבעבר, ועמה האפשרות ליומם. במיפקד האוכלוסין של שנת 61' הוגדר אזור תל-אביב כאגד-ערים (Conurbation) ונתחם על פי הקריטריון של רציפות השטח הבנוי (שחר וברין, 2005). אגד-הערים הלך וגדל במהלך שנות ה-60' וה-70'. במקביל לכך, בעיר תל-אביב-יפו התרחשה תופעה של היפוך מגמה דמוגרפי, ואוכלוסיית העיר החלה פוחתת ממחצית שנות ה-60' (שנל וגרייצר, 1994).

במיפקד משנת 1983 הוחלט לאמץ את ההגדרה התיפקודית האמריקאית של אזור מטרופוליני, בעקבות עלייה תלולה ברמת המינוע של תושבי האזור והרחבה משמעותית במקווה התעסוקה. גבולות האזור המטרופוליני נקבעו על פי העקרון של קשרים תפקודיים (קשרי יוממות) עם מרכז התעסוקה בגלעין המטרופולין, ולפיכך כללה המטרופולין גם את הישובים כפר סבא, הוד השרון, ראש העין, לוד, רמלה, באר יעקב, נס ציונה, רחובות, קרית עקרון ומזכרת בתיה (שחר וברין, 2005). זאת בעוד אוכלוסייתה של תל-אביב-יפו עצמה, המהווה את גלעין המטרופולין, מוסיפה לרדת משנה לשנה (עיריית תל אביב, שנתון סטטיסטי 2000).

המטרופולין הוסיפה לגדול בשנות ה-80' ובשנות ה-90'. בשנים אלה, הושפע אופי הגידול המטרופוליני מן המשבר בחקלאות הישראלית. במטרופולין נמשכה תופעה של פירבור, שהתבטאה בהקמתם של מודיעין, שוהם, אלעד, כוכב יאיר, צור יגאל ועוד. בשנת 1995 הקיפה מטרופולין תל-אביב שני מחוזות בשלמותם – מחוז תל-אביב ומחוז המרכז, וכן את העיר אשדוד וסביבתה – במחוז הדרום (מפה מס' 3).

מפה מס' 3.

התפתחות מטרופולין תל-אביב – בשנים 1961, 1972, 1983, 1995 (מתוך שחר וברין, 2005)



השפעת צמיחתה של מטרופולין תל-אביב על מבנה המטרופולין ועל מבנה הגלעין

תהליך הצמיחה המטרופולינית הביא לשינוי במבנה הפנימי של המטרופולין, ובחלוקתה לטבעות (מפה מס' 3). אף המבנה של הערים והישובים השתנה בעקבות צמיחת המטרופולין – והדבר ניכר במיוחד בעיר הליבה. השינויים מתבטאים בפריסת התושבים (המגורים) והמועסקים (התעסוקה) ברחבי העיר.

שינויים בתחום פריסת המגורים בתל-אביב-יפו – ממחצית שנות ה-60 ועד סוף שנות ה-80 היו מאזני ההגירה של תל-אביב-יפו שליליים, והסתכמו בעזיבתם של כ-75,000 נפש מתושבי העיר. צמיחת המטרופולין השפיעה על השינויים באוכלוסיית העיר בשני כיוונים במקביל – עזיבת תושבים ותיקים שהעדיפו לעבור להתגורר בפרברי המטרופולין, החל ממחצית שנות ה-60; וקליטת תושבים חדשים שביקשו לגור ולעבוד בסמיכות למע"ר המטרופוליני, ממחצית שנות ה-70 (שנל וגרייצר, 1994). המגמה הבולטת מביניהן הייתה מגמת ההגירה השלילית. זו הובילה לירידה העקבית באוכלוסיית העיר.

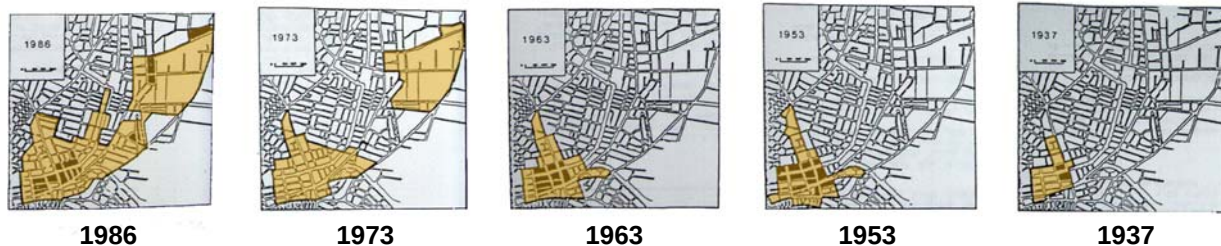
שינויים בתחום פריסת התעסוקה בתל-אביב-יפו – מרכז העסקים הראשי (המע"ר) של העיר, צמח בראשיתו בשכונה "אחוזת בית", סביב שד' רוטשילד (Shachar and Felsenstein, 2002). החל משנות ה-40 שירת המע"ר אזור הולך וגדל מעבר לגבולות המוניציפאליים, ובשנות ה-60 כבר היה למע"ר מטרופוליני (צ'רני, 2005). בעקבות זאת חל היפוך בכיוון התפשטותו – לצפון-מזרח (גרייצר, 1991).

בעיריית תל-אביב-יפו פעלו למנוע את התקדמות המע"ר אל עבר ערים שכנות, ומוקד מע"ר הוקם במנשיה – מערבה מן המע"ר המסורתי בשד' רוטשילד. למרות זאת הוסיף המע"ר להתפשט מזרחה, אל עבר עורקי המטרופולין (מפה מס' 4). המוקד במנשיה הפך בחלוף השנים למוקד משני מבודד, בעוד בשנות ה-80 ניתן היה להבחין במוקדים מע"ריים משניים בכיוון מזרח וצפון-מזרח – אזור רח' קרליבך, רח' אבן גבירול-הקריה, ורח' שאול המלך. המע"ר הפך מקומפקטי לליניארי (צ'רני, 2005).

נוכח חשיבות מערכת התחבורה לתפקוד המטרופולין, התגבשה תפיסה של הגדלת קיבולת באמצעות מערכת אוטוסטראדות עירוניות. פרויקט 'נתיבי איילון' הוקם על פי תפיסה זו, ובשנות ה-90 אף נוספה בו מסילת ברזל (פייטלסון ורייכמן, 1993). בעקבות זאת, נוצר יתרון של נגישות לאזורי המע"ר הממוקמים לאורך צירי התחבורה הראשיים (צ'רני, 2005). יתרון יחסי זה בלט אל מול בעיות הנגישות הקשות אל המע"ר הוותיק, הממוקם במרכז העיר. ציר האיילון תרם לתזוזת המע"ר, ולהתפתחות מוקד המע"ר מעבר לגבולה המוניציפלי של תל-אביב-יפו, באזור הבורסה ברמת-גן (Shachar and Felsenstein, 2002).

מפה מס' 4.

התפתחות מרכז העסקים הראשי של תל אביב – 1937, 1953, 1963, 1973, 1986 (מתוך גרייצר, 1991)



סוגיות נוספות הנובעות מצמיחת המטרופולין – היווצרות קונפליקטים ופיצול פוליטי

תולדותיו של המע"ר המטרופוליני מעידות כיצד השפעותיה של צמיחת המטרופולין על העיר עלולות להמצא בקונפליקט עם המדיניות העירונית. היווצרות קונפליקטים מסוגים שונים היא חלק בלתי נפרד מתהליך הצמיחה המטרופולינית (Feitelson, 2001). במחקרו על קונפליקטים סביבתיים בדק פייטלסון את הטענה כי מתקנים המהווים מטרד, ממוקמים מלכתחילה בסמיכות לאזורים שבהם מתגוררות אוכלוסיות חלשות. אולם במקרה של מטרופולין תל אביב התפתחו קונפליקטים סביבתיים גם באזור הרצליה ובאזור צפון תל אביב (כגון במקרים של פי גלילות ושדה דב), בהם מתגוררת אוכלוסיה ממעמד סוציו-אקונומי בינוני וגבוה. פייטלסון מצא שהמתקנים המטרדיים הוצבו בעת הקמתם הרחק ממקומות ישוב, ולחילופין – הסיבה המסבירה את התעוררות הקונפליקטים היא צמיחת המטרופולין.

קונפליקטים מתעוררים ככל שהמטרופולין צומחת, והם עלולים להמשך זמן רב בטרם ימצא פתרון. בקונפליקטים סביבתיים, למשל, נוצרים כוחות מנוגדים: מחד – הגידול באוכלוסיית המטרופולין מעלה את הביקוש למתקנים כגון מזבלות ומתקני טיהור שפכים, ואלו נאלצים להתרחב; מאידך – אוכלוסיית המטרופולין מתפשטת ומתקרבת למתקנים, המהווים מטרד. המתקנים יועברו אל מקום מרוחק יותר, רק אם ההפרש בין ערך הקרקע לערך הפעלת המתקן במיקומו הנוכחי, יהיה גבוה מעלות העברת המתקן למקום מרוחק. אולם ככל שהמטרופולין מתפשטת, העלות מתייקרת בשני אגפי המשוואה – ערך הקרקע במטרופולין עולה, אך גם ערך הפעלת המתקן עולה בעקבות העלייה בביקוש. במקביל, מתגבשת אופוזיציה במקומות חלופיים המוצעים להקמת מתקן חדש, והדרישות הסביבתיות בהפעלת המתקן מחמירות (Feitelson, 2001). גם באזורים הפריפריאליים ביותר עלולה להתגבש אופוזיציה המתנגדת להעברת מתקן המייצר מטרד סביבתי (Feitelson, 1997). תהליכים אלה מגדילים את עלויות העסקה ומאריכים את משך הזמן עד למציאת פתרון וליישוב הקונפליקט (Feitelson, 2001).

לכאורה צריכה להקבע מדיניות משותפת לרשויות המטרופולין בפתרון קונפליקטים. אלא שבמטרופולין הצומחת גדל הפיצול הפוליטי (Feitelson, 1996), ויכולת קבלת ההחלטות המשותפת – פוחתת. הפיצול הפוליטי במטרופולין תל-אביב אכן התגבר עם צמיחתה, והתבטא במספר הולך וגדל של רשויות ממגזרים שונים ואנטגוניסטיים זה לזה. בשנות ה-90 הייתה מטרופולין תל-אביב מורכבת מישובים עירוניים, ישובים פרבריים וישובים כפריים או כפריים-לשעבר (שחר וברין, 2005). התפשטותה של מטרופולין תל-אביב אל עבר המרחב הכפרי הכניסה למערכת המטרופולינית אנטגוניזם גדול, שמקורו בתפיסה הציונית המפלה כלפי הערים (ראיון עם רצ'בסקי).

שיתופי פעולה במטרופולין תל-אביב

תקופת צמיחה מטרופולינית ופיצול פוליטי, מתחלפת לבסוף בתקופת שיתופי פעולה ורציונליזציה של המערכת המטרופולינית. בתקופת הצמיחה המטרופולינית, הפיצול הפוליטי בתוככי המטרופולין גובר, עד אשר כשלי שוק וקשיי תיאום במערכת המפוצלת מכבידים על התנהלות הרשויות, והכדאיות בעריכת רפורמות להקטנת הפיצול המוניציפלי עולה. התנודה המחזורית בין תקופות של פיצול לתקופות של שיתוף פעולה אופיינית לכל המטרופולינים (Wolpert, 1991).

במטרופולין תל-אביב, עוררה סוגיית הפיצול הפוליטי נסיונות ליצירת גופי-על למספר רשויות. החל משנות ה-70' פועלים במטרופולין מספר איגודי ערים (מפה מס' 5). הקמת איגודי הערים כפופה לאישור שר הפנים, ואלה רשאים לחוקק חוקי עזר, להטיל היטלים ולגבות אגרות, אך אינם רשאים להטיל מיסים. שיתוף הפעולה במסגרת איגוד ערים מוגבל למספר רשויות, ולתחום מדיניות ספציפי, ואיננו מהווה מסגרת לשיתוף פעולה כוללני (רזין 1994). האיגודים מתמקדים בשני סוגי פעילויות – כאלו שיש בהן יתרונות לגודל, וכאלו שיש בהן השפעות חיצוניות שליליות. איגודי הערים פועלים בתחומים של תברואה וסילוק אשפה, כבאות והצלה, שירותים וטרינריים ובתי מטבחים, מים וביוב (שחר וברין, 2005).



בד בבד, הועלו הצעות לרפורמה כוללנית לשיתופי פעולה במטרופולין תל-אביב, אך אלה לא הגיעו לכלל יישום. ההצעה הראשונה הועלתה בשנות ה-60', תקופה בה נערכו רפורמות במטרופולינים ברחבי העולם. ברוח אותן רפורמות הוצע להקים מסגרת-גג לשיתוף פעולה בין ערי גוש-דן: תל אביב, רמת גן, גבעתיים, בני ברק, חולון ובתי ים, במעין איגוד ערים רב-תכליתי שיפעל במסגרת חוק איגודי ערים. נסיון זה לא צלח, ובמקומו הוצע רעיון מרחיק לכת בדמות הקמת עיריית גג. ועדת בן-שחר שמונתה לבחינת הנושא בשנת 1971, המליצה על הקמת עיריית גג בראשות ראש עיריית תל-אביב-יפו (לפחות בשלב הראשון). ההמלצה זכתה לברכת ששת ראשי הערים בגוש-דן ולברכתה של הממשלה, אך הרפורמה לא יושמה – ככל הנראה בשל השינוי במפה הפוליטית ברשויות המקומיות לאחר הבחירות בשנת 1973, וחששו של השלטון המרכזי מפני הקמת מוקד כח פוליטי הנשלט בידי מפלגה יריבה. ב-1976 התקבלה החלטת ממשלה בדבר עריכת רפורמה כוללת בשלטון המקומי, ובעקבות זאת הוקמה ועדת זנבר. המלצותיה של ועדת זנבר, שהוגשו ב-1981, היו מתונות והציגו פתרון אזורי במקום גישה גורפת. אחד מחידושיה של הועדה היה רעיון הקמתן של מועצות חבליות (מעין עיריות-גג ליושבים קטנים), אשר הודגם על מושבות השרון. במזרח מטרופולין תל-אביב הציעה הועדה להפעיל איגוד ערים כוללני בלוד ורמלה, ולאחדן בעתיד. בגלעין המטרופולין וערי הטבעת הפנימית אימצה ועדת זנבר את רעיון עיריית הגג של ועדת בן-שחר. אולם גם ההמלצות המתונות של ועדת זנבר לא יושמו (רזין, 1994).

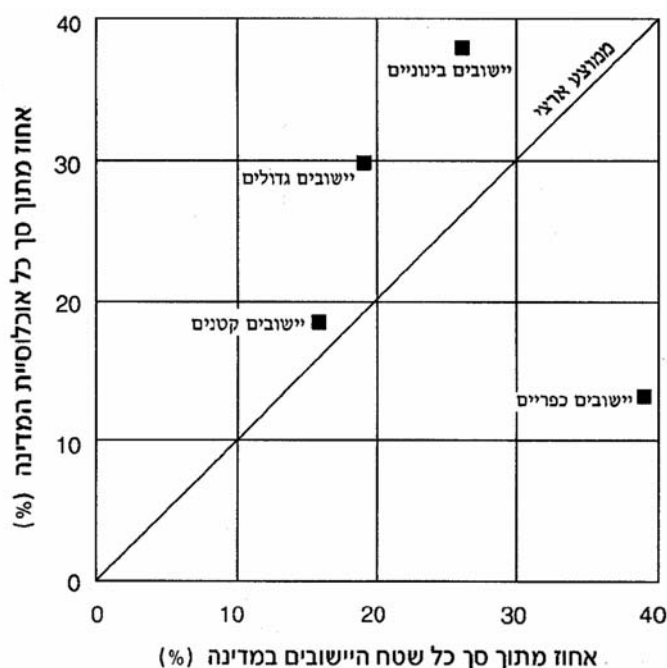
מדיניות תכנון ארצית ואזורית

השינויים המבניים שהוצעו במטרופולין תל-אביב אמנם לא צלחו, אך ההכרה בחשיבותם של המטרופולינים במדיניות התכנון הישראלית הלכה וגברה. תנאים אזוריים חדשים – העלייה מבריה"מ, הסכמי השלום והגלובליזציה של הכלכלה הישראלית, הצריכו את חידוש מדיניות התכנון מן הרמה הארצית ועד הרמה המקומית. בשנים אלה ידעה ישראל פעילות תכנונית במימדים שכמותם נראו רק בשנות המדינה הראשונות. אגב כך עוצבה דוקטרינת תכנון חדשה ושונה מזו ששלטה בכיפה בין 1948 ל-1990 (Shachar, 1998).

דוקטרינה חדשה בתכנון הארצי

עד לראשית שנות ה-90' הנחו את מדיניות התכנון עקרונות של 'פיזור אוכלוסיה', והעדפת המגזר החקלאי על פני המגזר העירוני. משנתחדדה התובנה של נדירות משאב הקרקע, ובמגמה להמנע מפיזור נוסף של האוכלוסיה, הוכוון הפיתוח לארבע מטרופולינים – תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע. שתי תכניות ארציות, ישראל 2020 ותמ"א (תכנית מתאר ארצית) מס' 31, היו הראשונות לנסח את דוקטרינת ארבע המטרופולינים. אלה הוכנו במקביל, בראשית שנות ה-90': ישראל 2020 כתכנית אב אסטרטגית ארוכת טווח, ותמ"א 31 כתכנית מתאר סטטוטורית (מחייבת) קצרת טווח, לתקופה של חמש שנים, בתיאום עם החזון ארוך-הטווח של ישראל 2020 (מזור, 1993 – שלב א' כרך א'). תכנית ישראל 2020 קראה לניצול יעיל של משאב הקרקע המתכלה, והראתה כי ניצול משאב הקרקע הוא יעיל ביותר בישובים הבינוניים והגדולים. לעומתם, הישובים הכפריים הם בזבזניים מאוד בקרקע (איור מס' 5). תכנית ישראל 2020 הציעה לייעל את ניצול משאב הקרקע על ידי הכוונת הפיתוח לישובים בינוניים וגדולים, והימנעות מפיזור האוכלוסיה.

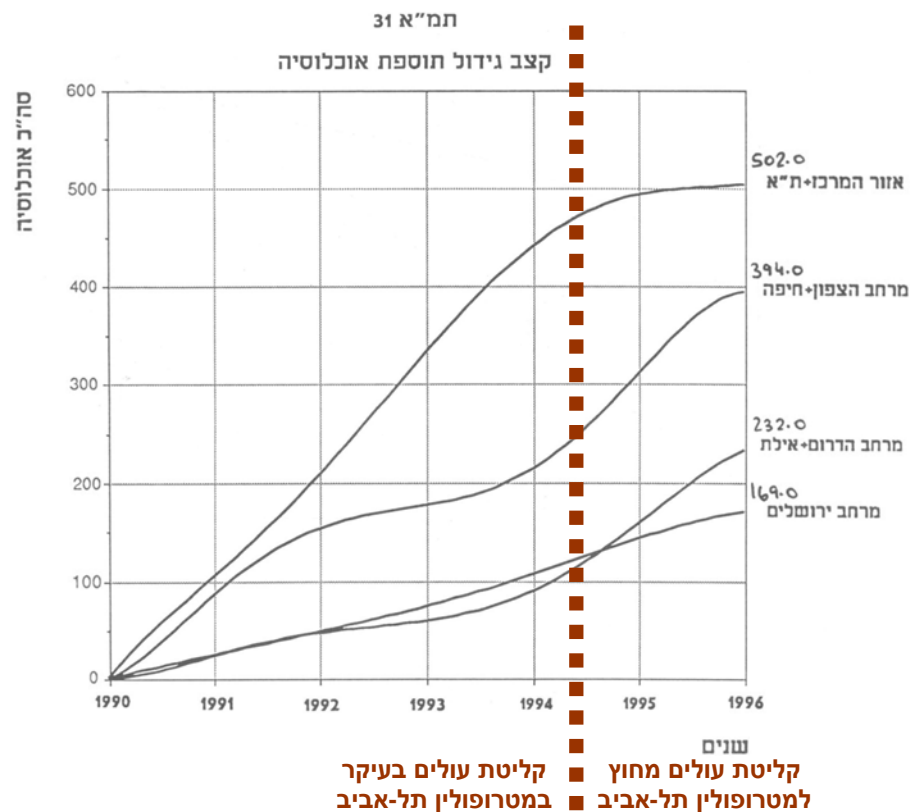
איור מס' 5.
סיווג הישובים
על פי גודלם,
שיעורם מסך
שטח הישובים
במדינה ומכלל
אוכלוסיית
המדינה
(מתוך מזור,
1993 – שלב
א' כרך ב')



תמ"א 31 הצטרפה לאמירותיה של ישראל 2020, וקבעה כי תוספת האוכלוסיה בישראל תהיה עירונית באופיה. התמ"א ראתה במטרופולין תל-אביב את "הקטר המוביל בכלכלת המדינה", והגדירה את אזור המטרופולין ושוליו (ירושלים, נתניה ואשדוד) – כ"אזור הליבה הלאומית" (שחר ולרמן, 1998 – כרך ב'). התכנית, שהתוותה את המדיניות המרחבית של קליטת העלייה, קבעה כי עיקר קליטת העלייה בשלב הראשון יהיה באזור המרכז (איור מס' 6). בעקבות זאת העריכו בעיריית תל-אביב-יפו שאוכלוסיית מחוז תל-אביב צפויה לגדול ב-20%, ומספר המועסקים בו צפוי היה לגדול ב-30%. יצירת קיבולת לקליטת כמויות אלה פירושה הוספת עשרות אלפי יחידות-דיוור, מיליוני מ"ר לתעשייה ולמשרדים, ושכלול מערכת התחבורה כך שתוכל לשאת תוספת של 50% על נפחי הנוסעים הקיימים. כל זאת בתקופה של חמש שנים (מסמך הכנה לפגישת ראש העיר עם שר הבינוי והשיכון, 1992).

איור מס' 6.

הפריסה המרחבית של קליטת העלייה על פי תמ"א 31 (עיבוד על גבי תרשים מתוך נעים, 1991)



על פי תמ"א 31, במקביל לקליטת העלייה בשלב הראשון במטרופולין תל-אביב, יפותחו אפשרויות תעסוקה באזורי הפריפריה, ולאחר מספר שנים תופנה חלק מאוכלוסיית העולים למטרופולינים אחרות (איור מס' 6). לפיכך, שמה תמ"א 31 דגש על הצורך ביצירת מסגרות לתכנון מטרופוליני לכל אחת מהמטרופולינים (שחר ולרמן, 1998 – כרך ב').

תכנון מטרופוליני

התכנון המטרופוליני היה רעיון חדשני (שחר וברין, 2005), שקידומו החל לאחר אישורה של תמ"א 31, במהלך שנות ה-90'. תחילה הוכנה תכנית מטרופולינית למטרופולין תל אביב (בתכנון לרמן-שחר) ולאחר מכן למטרופולין באר שבע (בתכנון אסיף-דונסקי) ולמטרופולין חיפה (בתכנון צמיר-מזור).

תכנון מטרופוליני נדרש להתייחס לסוגיות הנובעות מצמיחת המטרופולין, על התועלות והעלויות הכרוכות בה. פייטלסון ערך סיווג של תועלות ועלויות אלה:

בצד התועלות – סיפוק צרכים של נגישות ומחסה; תרומה לצמיחה כלכלית אזורית, לאומית וגלובלית; אפשרויות חברתיות ותרבותיות נרחבות; ושיפור אספקת שירותים באמצעות יתרונות לגודל ובסיס מס רחב.

בצד העלויות – איום על זהות מקומית; ניכור בינאישי וקשרים תחרותיים במקום תמיכה ושיתוף פעולה; קונפליקטים בין האוכלוסייה הקיימת לאוכלוסייה החדשה במטרופולין הצומחת; פיצול פוליטי גובר; תחרות בין רשויות; חוסר יעילות באספקת שירותים; עומס על משאבים מתכלים; מטרדים סביבתיים; ואובדן תועלות חיצוניות חיוביות של השטח הפתוח.

מלבד התועלות והעלויות ציין פייטלסון גם את ההיבטים החלוקתיים שבצמיחה מטרופולינית, ואת הפערים הנוצרים עקב היוותרותה של אוכלוסייה חלשה במרכזי הערים, בעוד בפרברים מתפתחות קהילות מסוגרות – לאוכלוסייה חזקה בלבד (Feitelson, 1996).

התועלות והעלויות תלויות באופן התפתחות המטרופולין, ובהכוונת הפיתוח המטרופוליני. לכן, ניתן להצביע על התרומה האפשרית של צמיחה מטרופולינית לאספקת שירותים טובה יותר, אך גם על האפשרות של מטרופולין מפוצל המאופיין בחוסר יעילות באספקת שירותים. או על אפשרויות חברתיות ותרבותיות נרחבות, לעומת קיטוב חברתי וקהילות מסוגרות.

פייטלסון קורא למקבלי ההחלטות לשקול את היבטי העלות והתועלת שבצמיחה מטרופולינית. אין כוונתו להציע בחינה של תועלות מול עלויות, או הכרעה לגבי המידה שבה התועלות גוברות על העלויות. לחילופין הוא מציע ליצור מדיניות פיתוח שתעוצב להשגת התועלות, תוך מניעת העלויות או הפחתתן, ומתן מענה לסוגיות התחלקותיות הנובעות מן הצמיחה המטרופולינית.

תכנית למטרופולין תל-אביב (מסמך עקרונות)

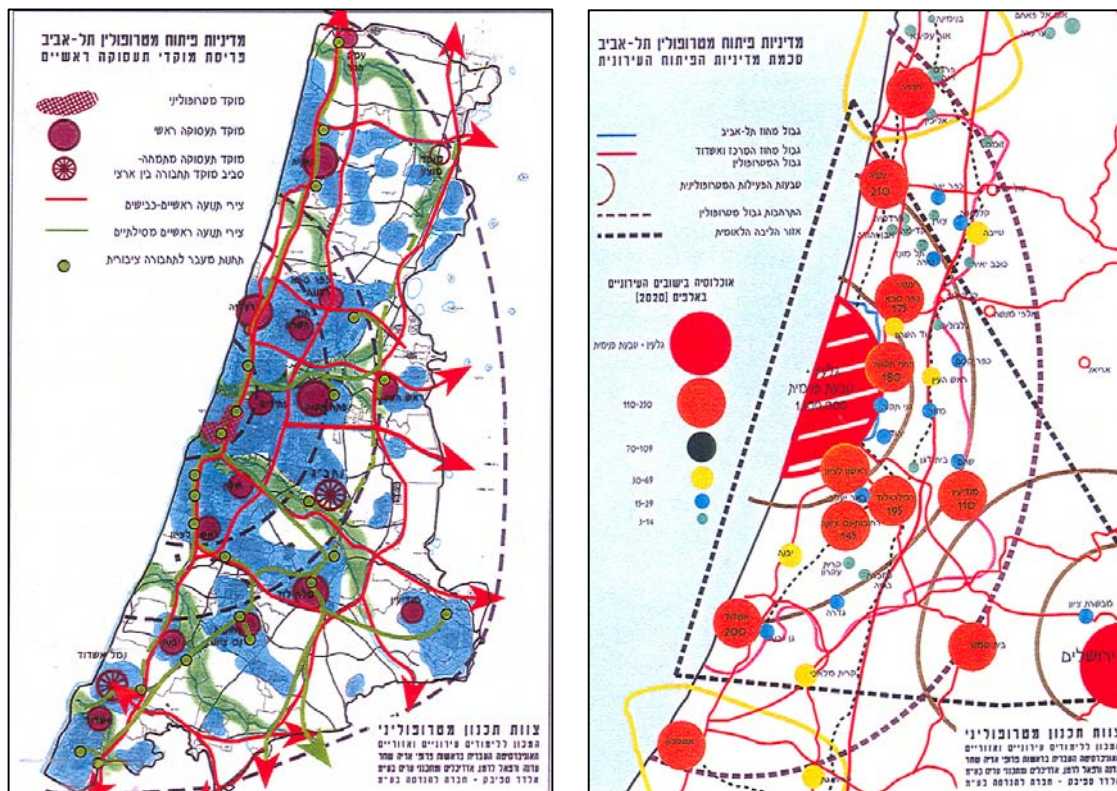
הכנתה של התכנית למטרופולין תל אביב החלה לאחר אישורה של תמ"א 31, ונמשכה במהלך שנות ה-90'. באותה עת, מטרופולין תל אביב כללה 68 רשויות מקומיות, בהן כ-2.5 מיליון תושבים ו-955,000 מועסקים. מבין המועסקים נמנו 340,000 בגלעין המטרופולין, ובהם 180,000 יוממים.

התכנית הגדירה מספר מטרות לתכנון המטרופוליני – צמיחת המשק הלאומי, הוגנות חברתית, פיתוח דפוסי חיים עירוניים איכותיים, ופיתוח בר-קיימא תוך שמירה על איכות הסביבה. בפיתוח המטרופולין נבחנו שלוש חלופות, על הציר שבין פיזור לריכוז במרחב – "חלופה מפוזרת" בקוטב אחד, "חלופה עירונית אינטנסיבית" בקוטב הנגדי, וביניהן (אם כי לא בנקודת האמצע, אלא בנטייה חזקה לכיוון המרוכז) – "חלופה עירונית מובהקת".

"החלופה העירונית המובהקת" היא החלופה שנבחרה לבסוף (איור מס' 7). חלופה זו מכוונת לגידול מספר התושבים במטרופולין ל-3.5 מיליון בשנת 2020, מתוכם 100,000 נוספים במחוז תל-אביב (גלעין המטרופולין והטבעת הפנימית). מספר המועסקים בשנת היעד הוא 1,550,000, מתוכם 420,000 מועסקים בגלעין המטרופולין (שחר ולרמן, 1998 – כרך א').

איור מס' 7.

פריסת תושבים (מימין) ומוקדי תעסוקה במטרופולין תל-אביב (משמאל), לפי "החלופה העירונית המובהקת" (מתוך שחר ולרמן, 1998)



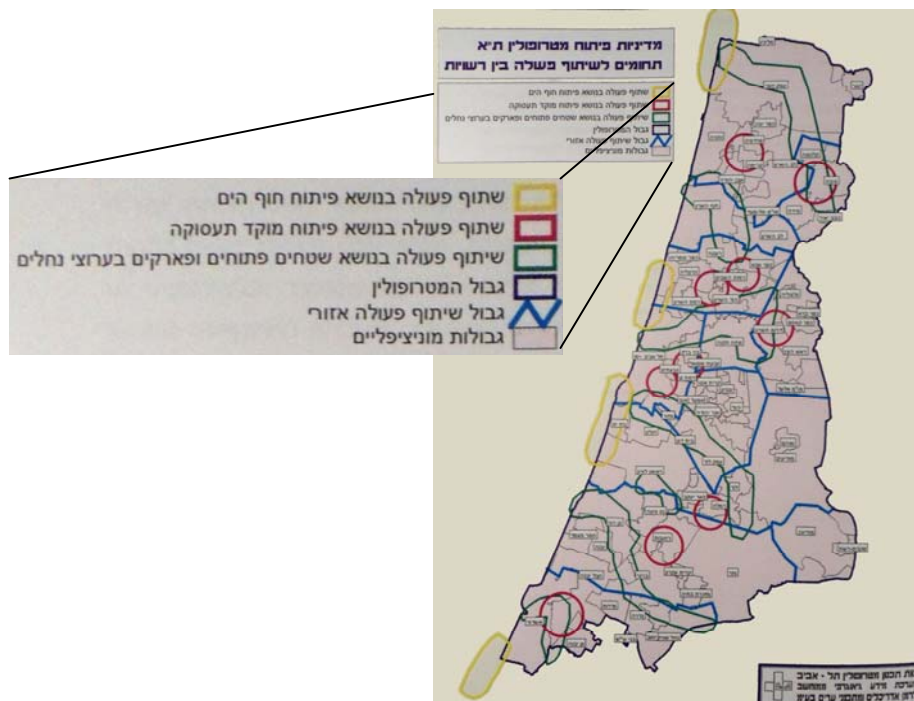
על פי התכנית המטרופולינית, הערים במרחב מנהלות תחרות כפולה: המתחרה הראשון לערים הוא המגזר הכפרי, וההתיישבות הפרברית המתפתחת בו והמאיימת למשוך את תושבי הערים החוצה; המתחרה השני הוא "הכפר הגלובאלי", העלול גם הוא למשוך אוכלוסיות חזקות מן המטרופולין. תחרות זו לובשת פנים של "מירוץ אחר מקורות הכנסה", בנסיגות למשיכת שימושי קרקע אטרקטיביים, כאשר "הכוח המניע הינו הגדלת תשלומי ארונה, והרחבת הבסיס הכלכלי לפעילות העירונית" (שחר ולרמן, 1998 – כרך ג' עמ' 10). בתכנית צוין כי התחרות הנדל"נית בין הרשויות המקומיות במטרופולין היא דוגמא מובהקת לכך, באשר מקורה הוא ברצון הרשויות להגדיל את המקורות להכנסה עצמית, ולא דווקא ביצירת תעסוקה לתושבים מקומיים – אותה ניתן לעודד באמצעים אחרים (פלזנשטיין, 1998 – כרך ב' נספח ב').

אל מול זאת הציעה התכנית המטרופוליטית מנגנונים וולונטריים של שיתוף פעולה בין רשויות (איור מס' 8). תכליתם של מנגנונים אלה להבטיח את מקורות ההכנסה, ולמנוע תחרות שתרושש את החלקים החלשים במערכת האזורית.

מנגנוני שיתוף הפעולה מתבססים על המסגרות המוניציפליות הנוכחיות. המטרופולין חולקה למתחמי תכנון, כאשר בכל מתחם מצויות מספר רשויות סמוכות האמורות לפעול על פי תכנון משותף. בנוסף, הוצע לקיים מנגנון שיתוף פעולה בין מגזרי (לשיתוף בין המגזר העירוני והמגזר הכפרי). התכנית אף מיפתה תחומים של שיתופי פעולה בין רשויות במטרופולין, ביניהם – פיתוח חוף הים והשטחים הפתוחים, ופיתוח מוקדי תעסוקה (למשל, המע"ר המטרופוליני – שנתחם בתכנית המטרופוליטית לאורך האיילון). כן הוצע להקים מנגנון שיתוף בבסיס המס.

איור מס' 8.

תחומים לשיתוף פעולה וולונטארי בין רשויות במטרופולין תל-אביב (מתוך שחר ולרמן, 1998)



יחד עם זאת, התכנית המטרופוליטית טיפחה את התחרות בין רשויות המטרופולין, בהציעה תכנון בעודף הן בתחום המגורים והן בתחום התעסוקה. בתחום המגורים המליצה התכנית על יצירת רזרבה תכנונית למגורים, ברמה מתארית ומפורטת, ליעדי אוכלוסיה שהם מעבר לאופק התכנון. בנוגע לתעסוקה – ההתייחסות מנומקת יותר, ותולה את הצורך בתכנון עודף בחשיבותה של התעסוקה להכנסות השוטפות של הרשויות המקומיות, וכן ביצירת היצע שיאפשר את כניסתם של גורמים כלכליים לישראל בתהליך הגלובליזציה (שחר ולרמן, 1998 – כרך א').

מאחר והיצע עודף של שטחים עולה על הביקוש, הרשויות נאלצות להתחרות זו בזו על משיכת היזמים. מנגנון דומה קיים בתמ"מ 21/3 (התכנית המחוזית למחוז מרכז, הכולל את הטבעות התיכונה והחיצונית של מטרופולין תל-אביב). קיבולת שטחי התעשייה שנקבעה בתמ"מ זו עולה על הגידול הצפוי – על מנת לעודד תחרות בין רשויות על שימוש הקרקע הרווחי הזה (שחר וברין, 2005). התכנית המטרופולינית, אם כן, הציעה מנגנוני שיתוף פעולה וולונטריים, אך למולם הציבה מנגנוני תחרות מוחשיים וישימים הרבה יותר, הממקדים את התחרות בתחום יצירת ההיצע (על פני הגברת הביקוש). תכנית האב למטרופולין תל-אביב אומצה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשנת 1998, כמסמך עקרונות מנחה. התכנית המטרופולינית היוותה בסיס להכנת תכנית המתאר המחוזית למחוז תל-אביב (שחר וברין, 2005).

התכנית המחוזית למחוז תל-אביב – תמ"מ 5

הכנתה של תכנית המתאר המחוזית (תמ"מ) למחוז תל-אביב החלה במקביל לסיום העבודה על התכנית המטרופולינית. בשונה מן התכנית המטרופולינית המהווה מסמך עקרונות, התכנית המחוזית היא בעלת תוקף סטאטוטורי (מחייב). ליצירת תיאום מלא בין שתי רמות המדיניות, תוכננה התמ"מ בידי אותו צוות תכנון – 'צוות התכנון המטרופוליני'. דו"ח ביניים ראשון של התמ"מ הוגש לקראת סוף שנת 1997, אולם התכנית אושרה רק כעבור עשור, בשנת 2007. יחד עם זאת, כבר במהלך הכנתה השפיעה התמ"מ על תפיסות התכנון והפיתוח ברחבי המחוז.

תמ"מ 5 החליפה תכנית מחוזית קודמת, מתחילת שנות ה-80, ששנת היעד שלה היתה 1992. תכנית זו מעולם לא קיבלה תוקף. התכנית משנות ה-80 כיוונה את עיקר תוספת האוכלוסיה לתל-אביב-יפו, חולון והרצליה, כשללתל-אביב-יפו היא ייעדה אוכלוסיה בת 460,000 נפש (לבסוף, עמדה אוכלוסיית תל-אביב-יפו בשנת 1992 על 357,000 נפש). כן בחנה התכנית חלופות למיקום מרכז מטרופוליני, וקבעה כי המע"ר של תל אביב יתפקד כמרכז מטרופוליני (שחר ולרמן, 1998 – ב' נספח ד').

חלק מן התפיסות של התמ"מ משנות ה-80 חזרו והופיעו בתמ"מ שהוכנה בשנות ה-90. הדו"ח הראשון של התמ"מ החדשה הצהיר על כך שבלב המדיניות המחוזית עומד פיתוח עירוני אינטנסיבי ואיכותי. התמ"מ הדגישה את חשיבות העיר המרכזית במערכת המטרופולינית, היא תל-אביב-יפו, והציעה להקים חברה כלכלית משותפת לרשויות שבתחומן מצוי המע"ר המטרופוליני – ובעיקר בין עיריות תל-אביב-יפו ורמת-גן (שחר וברין, 2005). התכנית המחוזית הדגישה עוד את הצורך בשיתוף פעולה בין רשויות בשלושה תחומים: תכנון – קביעת מדיניות, פיקוח ואכיפה; התקנת תשתיות ומוסדות והפעלתם (כדוגמת איגודי הערים); וכן קידום האינטרסים של המחוז וייצוגו במסגרת מטרופולין תל-אביב, ובפני השלטון המרכזי (שחר וברין, 2005).

הצעתם של מנגנוני שיתוף-הפעולה במסגרת התכנית המחוזית נועדה לצמצם את "התחרות הגוברת בין הרשויות המקומיות על מקורות הכנסה מעסקים, ושאיפה גלויה או סמויה להקטנת ההוצאה הציבורית לתמיכה באוכלוסיות חלשות" (לרמן, 1997 – עמ' 1-2).

תמורות ביחסי השלטון המרכזי – השלטון המקומי בישראל

עד כה נבחנה מדיניות התכנון והמפנה שחל בה. בשנות ה-90 ידעה המדינה תנופת תכנון דומה לזו שהתרחשה בקום המדינה, ובצידה – פיתוח בהיקפים גדולים. בעוד בקום המדינה נשען הפיתוח על תכנון מרכזי ומעורבות ממשלתית רחבה, הרי שבשנות ה-90 הוא נשען על השלטון המקומי במערכת מבוזרת, ועל שיתופי פעולה בין השלטון המקומי למגזר הפרטי (בן אליא, 2000).

התמורות ביחסי השלטון המרכזי-השלטון המקומי השפיעו באופן מהותי על מדיניות הרשויות המקומיות בפיתוח מקומי. תהליכי הריכוז והביזור ביחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי מוצגים דרך השינויים במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות, בנכסיהן ובדפוסי פעילות בשותפויותיהן עם המגזר הפרטי.

ריכוז מול ביזור

יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי ידעו תקופות של ריכוזיות ותקופות של ביזור מאז ימי המנדט ועד לסוף המאה ה-20 (אלעזר, 2001).

בימי המנדט הבריטי היה השלטון המקומי לזירה הפוליטית העיקרית של פעילות הישוב היהודי. עם קום המדינה פחת כוחו, והוא הוכפף לשלטון המרכזי החדש. מוסדות ציבור לאומיים שהיו בידי השלטון המקומי עברו לידי השלטון המרכזי, ומעורבותן של המפלגות וההסתדרות בשלטון המקומי היתה ניכרת. במהלך שנות ה-50 הגיע השלטון המקומי לשפל פוליטי, והשלטון המרכזי העמיק את התערבותו בו. השלטון המרכזי פעל בשיתופי פעולה עם השלטון המקומי במגוון רחב של תחומים – רווחה, חינוך, ביוב ותברואה. לא היה זה שיתוף פעולה בין שווים. עיקר התוויית המדיניות נעשתה על ידי השלטון המרכזי, בעוד השלטון המקומי היווה מעין זרוע ביצוע.

בשנות ה-70 החל שינוי מגמה בריכוזיותו של השלטון, עם קריסתה של ההסתדרות, שהיתה עד אותה עת מוקד העוצמה השני בגודלו בישראל אחרי הממשלה. בעקבות זאת השתנו דפוסי ההצבעה לשלטון המקומי. האבחנה בין ישובים חקלאיים לעירוניים נעשתה פחות מובהקת, ונוצרה הפרדה גוברת בין הכלכלה לפוליטיקה.

בחוק שנכנס לתוקפו ב-1978 נקבעה הבחירה הישירה של ראשי הערים. במקביל, החלה להסתמן מגמה של הצבעה לרשימות מקומיות לא מפלגתיות. המפלגות הארציות שבו וניסו להתערב בבחירות המקומיות במהלך שנות ה-80 ושנות ה-90, אולם מועמדים מקומיים חזקים מנעו זאת (אלעזר, 2001).

נראה שקיימת מגמת התחזקות בעצמאותו של השלטון המקומי, וביזור הולך וגובר ביחסי השלטון המרכזי-השלטון המקומי. עם זאת, במקרים רבים ביזור שהתרחש בפועל לא לווה בשינויי חקיקה. כך קרה שמבחינה פורמאלית, היחסים בין השלטון המרכזי למקומי הם עדיין ריכוזיים במידה רבה.

סיטואציה זו מתוארת כאנומליה של השלטון בישראל. תחומי פעילות השלטון המקומי הורחבו בעקבות ואקום ממשלי שנוצר בשלטון המרכזי, וזאת מבלי להעניק לרשויות המקומיות כלים חוקיים להגדלת הכנסות. כך נופלת האחריות לאספקת שירותים שונים על כתפיהן של הרשויות המקומיות, בעוד הן עדיין תלויות על פי חוק בשלטון המרכזי. במצב זה מתפתחים ברשויות המקומיות דפוסי-פעולה לא-פורמאליים, תוך שימוש חלקי וגמיש במנגנוני פיקוח (רזין, 2003).

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

עיקר ההרחבה בפעילותו של השלטון המקומי ניכרת בתחומי הפיתוח הפיסי והפיתוח הכלכלי. שינוי זה קשור קשר הדוק למצבן הכספי של הרשויות, ולמבנה הכנסותיהן. על פי החוק, מבנה ההכנסות ברשויות המקומיות מושתת על מס רכוש (ארנונה והיטלים שונים).

בשנות ה-80, חלה עלייה יחסית בכוחו ובעצמאותו של השלטון המקומי. ללא תכנון מוקדם, ואף שלא במתכוון, התרחש מהפך ביחס שבין מרכיב ההכנסות העצמיות לבין מענקי הממשלה. תמורה זו חלה בשל המהלכים לבלימת האינפלציה בשנת 1985: רמת המחירים הוקפאה, וכן גובה השכר והמיסים, אולם הקפאה זו לא הוחלה על תשלומי הארנונה. בעקבות זאת חל זינוק חד בגובה ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. הנהגות העיקריות משינוי זה היו הרשויות החזקות, שבתקציבן מרכיב ההכנסה העצמית הוא גבוה. ההכנסות העצמיות מארנונה צמחו הרבה מעבר להתייקריות, ובתגובה הטילה הכנסת פיקוח על שינויים בגובה המיסים המקומיים. כמו כן, קיצץ האוצר במענקי האיזון. כך נוצרה קבוצה של רשויות חזקות שאינן מקבלות מענקי איזון כלל, אולם הן נעשו תלויות יותר בשלטון המרכזי בכל הקשור לקביעת גובה המיסים המקומיים (רזין, 2003). ביניהן הרשויות המקומיות שבטבעת הפנימית של מטרופולין תל-אביב.

בישראל משקל מסי הרכוש מסך ההכנסה המקומית הוא גבוה בהשוואה למדינות אחרות (טבלה מס' 3). רפורמות שהוצעו בישראל לגבי מבנה ההכנסות המקומיות הדגישו שמס הרכוש פחות מתאים ממיסים אחרים – כגון מס הכנסה, מס קניה או מע"מ. אולם רפורמות אלה לא יושמו, וגם המלצה של ועדת זנבר מ-1981 להנהיג מע"מ מקומי לא הגיעה לידי מימוש.

הנימוק המרכזי להצעת הרפורמות בהכנסות הרשויות המקומיות הוא שמיסים אחרים משקפים טוב יותר ממס רכוש את העליה ברמת החיים ובהיקף הפעילות הכלכלית. בהקשר של מחקר זה ניתן להוסיף גם את השפעתו של רכיב משמעותי של מס רכוש בהכנסה המקומית על מדיניות התכנון והפיתוח הפיסי. בנסיון להגדיל את ההכנסה העירונית המבוססת על מס רכוש, הרשויות מתחרות אחת בשניה על שימושי קרקע המניבים ארנונה גבוהה. לדברי רזין יש בכך כדי להביא לעיוות מדיניות הפיתוח הפיסי ברשויות המקומיות (רזין, 2003).

נכסי הרשויות המקומיות ומדיניותן הקרקעית

הרשויות המקומיות מחזיקות בידיהן נכסים המיועדים למטרות ציבוריות. ביניהם – הבעלות העירונית על קרקעות ומבנים, הבעלות העירונית (באמצעות הועדה המקומית) על זכויות הפיתוח במקרקעין שבשטח המוניציפלי (מרחב התכנון), וכן בעלות מלאה או חלקית בחברות עירוניות, המהוות מנגנונים של ניהול נכסי הרשות.

בתחומי הערים קיימים גם נכסים לגופים ציבוריים אחרים, ובהקשר הישראלי בולט במיוחד חלקה היחסי של קרקע בבעלות מדינה, המנוהלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל (טבלה מס' 4). כמו כן, קיימות קרקעות בבעלות פרטית, ששיעורן מסך הקרקע העירונית נמוך בערי ישראל בהשוואה לערים אחרות בעולם (אלתרמן, 1996).

טבלה מס' 3.

אחוז מסי הרכוש מסך כל הכנסות השלטון המקומי, ומסך ההכנסות העצמיות של השלטון המקומי במדינות נבחרות, 1998 (מתוך רזין, 2003)

אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות העצמיות	אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות	אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות העצמיות	אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות	אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות	
9.5	7.9	שוויץ*	51.8	46.8	ניו-זילנד
12.6	7.7	בולגריה	53.6	44.8	אוסטרליה*
8.5	6.8	בילורוסיה	63.2	38.6	קנדה (1997)*
8.4	6.6	ליטא	46.9	38.2	דרום אפריקה*
6.9	6.2	קרואטיה	38.1	35.6	צ'ילה
9.2	6.0	גרמניה*	31.3	31.3	פרגוואי (1993)
8.1	5.3	רומניה (1997)	53.3	30.6	ישראל (1996)
7.1	5.2	אסטוניה	45.2	28.3	ארצות-הברית*
4.8	4.4	ניקרגואה (1995)	21.9	21.9	קניה (1994)
13.1	4.2	הולנד (1997)**	25.6	16.8	צרפת (1997)
5.9	3.4	אזרביג'אן	20.0	14.6	קזחסטאן
5.5	3.4	נורבגיה	21.7	14.5	ספרד (1997)*
5.4	3.2	דנמרק	17.0	14.2	סלובקיה
6.1	3.0	הונגריה	33.1	14.2	הפיליפינים (1992)
3.4	2.6	צ'כיה	17.9	14.0	סלובניה
10.0	2.1	אירלנד (1997)	15.3	13.1	רוסיה**
		האנטילים	17.0	12.4	לטביה
2.1	2.1	ההולנדים (1995)			
3.4	1.1	גואטמלה (1993)	12.7	12.0	מקסיקו (1997)*
0.4	0.2	מונגוליה	17.2	11.5	פורטוגל
0.2	0.1	הממלכה המאוחדת	17.3	11.4	פולין
0.1	0.0	אוסטריה*	10.4	9.5	איסלנד
0.1	0.0	קירגיזיה (1999)	15.4	9.1	מולדובה
0.1	0.0	אלבניה	26.1	9.0	ברזיל (1997)*
0.0	0.0	בלגיה	50.4	8.5	בוטסוונה (1994)
0.0	0.0	לוקסמבורג (1997)	9.0	8.4	בוליביה*
0.0	0.0	שבדיה	12.3	8.3	תאילנד

מקור: International Monetary Fund, 2000

הנתונים הם לשנת 1998 או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.

* מדינות הכוללות דרג אזורי (בדרך כלל מדינות פדרליות), שלא הוכלל כחלק מהשלטון המקומי.

** רשויות אזוריות/פרובינציות נכללו בנתוני השלטון המקומי.

טבלה מס' 4.

התפלגות שטחים בישובים לפי סוגי בעלויות, בישובים עם מעל 12,000 דונם של קרקעות עירוניות (מתוך אלתרמן, 1996)

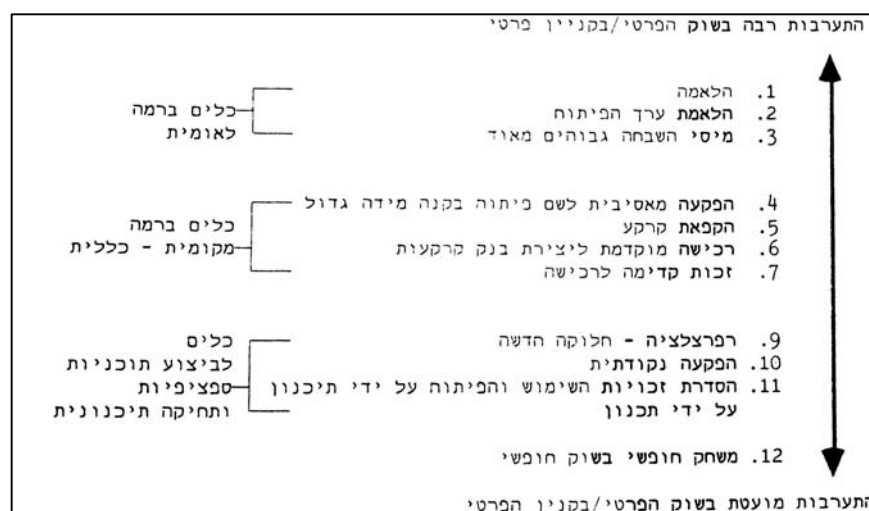
ישוב	סה"כ שטח בדונם	בניהול מינהל מקרקעי ישראל (%)	בעלות פרטית (%)	מוניציפאלית (%)	לא ידוע (%)
אום אל פחם	104,394	44.38	15.98	0.56	39.08
אילת	49,121	32.14	65.94	1.18	0.74
אופקים	139,671	98.35	0.00	0.04	1.60
אשדוד	74,487	67.88	29.47	2.65	0.00
אשקלון	43,712	86.27	7.38	3.74	2.62
באר שבע	52,224	87.88	5.98	6.06	0.08
גן יבנה	12,768	73.41	25.62	0.98	0.00
דימונה	131,714	99.73	0.06	0.21	0.00
הוד השרון	20,785	51.71	44.09	4.18	0.01
הרצליה	20,789	37.78	52.18	10.02	0.02
חדרה	46,810	31.54	64.21	4.25	0.00
חולון	20,448	44.03	34.42	21.50	0.04
חיפה	58,810	37.75	48.69	13.01	0.56
טבריה	116,196	96.81	2.63	0.55	0.00
טירה	12,778	14.49	82.22	2.14	1.16
ירוחם	21,161	99.67	0.00	0.33	0.00
ירושלים	110,074	49.01	25.20	6.23	19.56
כפר סבא	15,061	46.11	43.64	10.23	0.03
כרמיאל	18,911	90.79	6.10	3.11	0.00
מודיעין	31,287	100.00	0.00	0.00	0.00
מצפה רמון	166,654	100.00	0.00	0.00	0.00
נס ציונה	13,070	55.89	36.53	5.43	2.15
נצרת	12,356	30.54	65.74	2.74	0.97
נצרת עילית	26,392	69.35	27.88	2.74	0.03
נתניה	28,054	56.59	34.53	8.76	0.12
סחנין	30,148	35.70	64.29	0.00	0.01
עמר	13,784	99.72	0.00	0.28	0.00
עפולה	23,731	46.05	51.79	2.17	0.00
ערד	85,443	86.65	0.02	0.13	13.21
פתח תקווה	34,871	38.90	52.91	7.96	0.24
קרית אתא	13,075	37.84	53.51	8.63	0.00
קרית שמונה	32,056	99.59	0.04	0.36	0.00
ראש העין	12,115	95.79	0.07	4.14	0.00
ראשון לציון	49,594	48.44	39.40	12.09	0.07
רחובות	24,236	37.23	55.67	6.59	0.52
רמת גן	13,063	47.37	36.54	15.80	0.30
רמת השרון	14,918	68.68	21.42	9.90	0.00
רעננה	14,527	32.62	58.14	9.23	0.01
שפרעם	29,618	40.27	59.72	0.00	0.00
תל אביב יפו	52,377	44.74	29.01	24.77	1.48

בעלי קרקעות ציבוריים ופרטיים מפעילים לחצים על הרשויות המקומיות ביחס למדיניות הפיתוח שהן נוקטות. במיוחד בולטת התנהלותה של המדינה, המחזיקה חלק מן הקרקע בתחומי הערים, ומקדמת למעשה מדיניות קרקעית של פיתוח עירוני, שאינה בהכרח עולה בקנה אחד עם מדיניות התכנון העירונית. בשנות ה-90 גילה מינהל מקרקעי ישראל מדיניות של התערבות ישירה בערים, ואף בערים מרכזיות כתל-אביב-יפו וירושלים (חסון, 1996). מנגד, נקט מינהל מקרקעי ישראל שינוי מהותי במדיניותו בקרקע החקלאית עם קבלתה של החלטה 533 בשנת 1992, והחלפתה בהחלטה 611 בשנת 1993, שמטרתן עידוד הפיתוח והבנייה בקרקע החקלאית לצורך קליטת עלייה (ברשישת ופייטלסון, 1998). בעקבות זאת התפתחה תופעה של יזמות פרטית בקרקע ציבורית-חקלאית, כשמרביתן של היוזמות בתחומי מטרופולין תל-אביב (מפה מס' 6). היוזמות במגזר הכפרי נמשכה לאחר תקופת העלייה מברית-המועצות, על פי החלטות 717, 727 ו-737 של מועצת מקרקעי ישראל, שעמדו בתוקפן עד שנת 2000. מרבית היוזמות לשינוי יעוד בקרקע החקלאית היו בתחום של עד 25 ק"מ ממרכז המטרופולין (אש ופייטלסון, 2009), ועל כן היוו תחרות ומקור משיכה לפעילויות שבתוך הערים.

במקביל ליזמות הגוברת במגזר הכפרי על רקע מדיניות קרקעית לאומית, מצאה אלתרמן שהערים בישראל מזניחות את נושא מדיניות הקרקע המוניציפלית, ואינן מפנות תשומת לב לתפקידן של הקרקעות העירוניות ככלי להגשמת מדיניות התכנון העירונית. מדיניות קרקעית עירונית עשויה לשרת את התכנון על ידי הכוונת הפיתוח לאיזור המתאים ביותר בזמן המתאים ביותר, ולשם כך קיים ארגז כלים בעלי דרגות התערבות משתנות (איור מס' 9). באמצעותם עשויה הרשות המקומית לקיים בנק קרקעות, שאינו מיועד לצרכים עירוניים מידיים, אלא כרזרבה קרקעית לפיתוח עירוני. ככל שעתודות אלה נרכשות בהזדמנויות שונות ובאזורים שהם שוליים בזמן הרכישה, כן עלותם לרשות המקומית פוחתת. אולם מבדיקה שנערכה במחלקת נכסים של עיריית תל-אביב-יפו, התברר כי לא קיימת בה מדיניות עירונית של יצירת בנק קרקעות. ניהול הקרקעות והתיאום בין מחלקות העירייה אינו מגיע לכדי מדיניות ניהול, וההחלטות נקבעות על פי צרכים בטווח הקצר (אלתרמן, 1991).

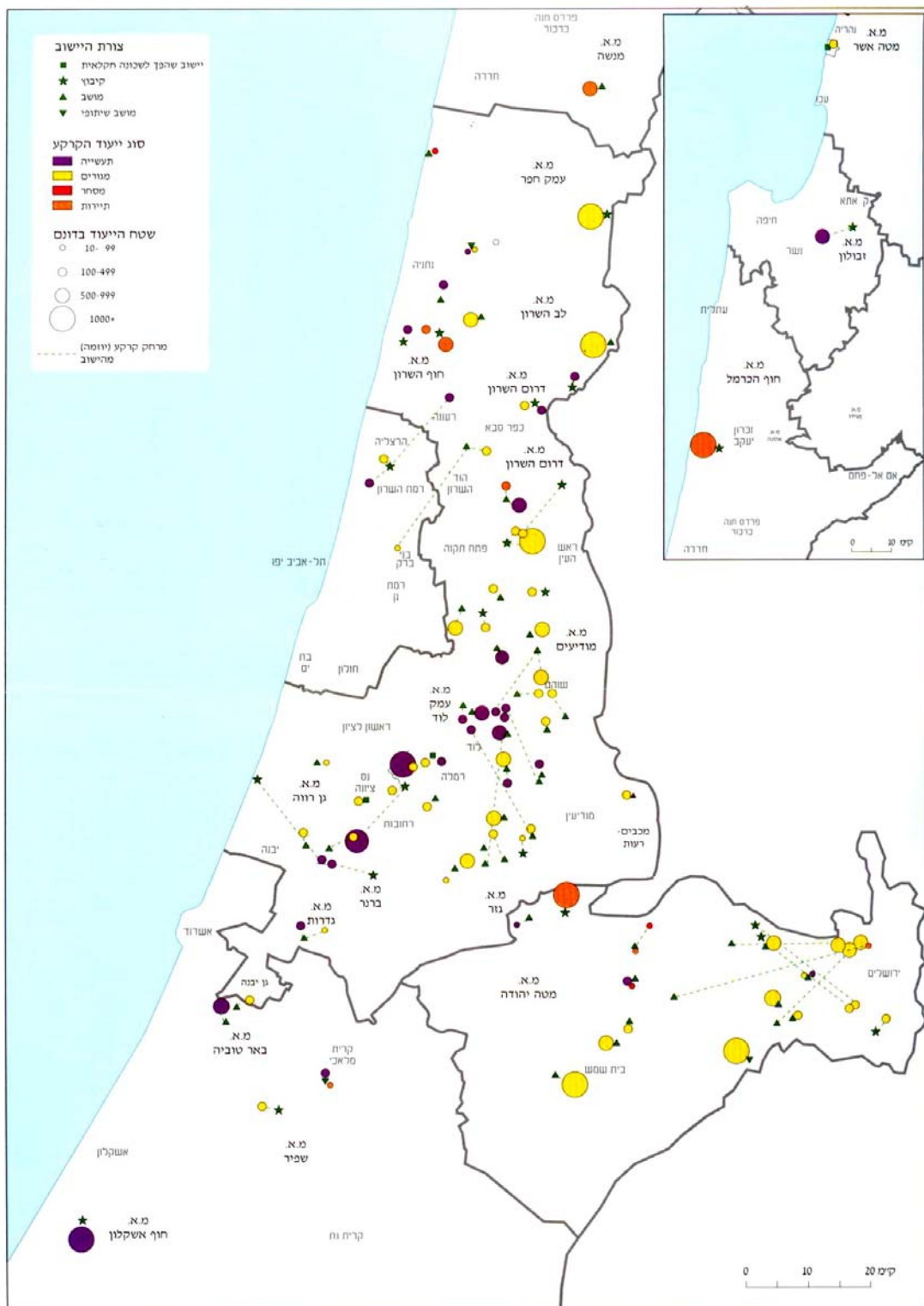
איור מס' 9.

סולם הכלים למדיניות קרקעית (מתוך אלתרמן, 1991)



מפה מס' 6.

יזמות לשינוי ייעודי קרקע חקלאית, 5.1992 – 4.1994 (מתוך ברשימת ופייטלסון, 1998)



הנכסים העירוניים מנוהלים על ידי העירייה בסיוע החברות העירוניות. אלו פועלות בישראל כבר משנות ה-30'. בשנות ה-80' וה-90' חל גידול ניכר במספרן, והוא הוכפל בין השנים 1990-1995 – אז פעלו בארץ כ-300 חברות עירוניות (חסון וחזן, 1997). הגידול במספר החברות העירוניות התרחש בד בבד עם שינוי בדרכי פעולתן – בשנות ה-90' החלו החברות העירוניות בפעילות עסקית החורגת מתפקידיהן המסורתיים בניהול נכסים ואספקת שירותים (פלזנשטיין, 1994). שינוי זה עקב אחר הנעשה בעולם. בהיותן בעלות גמישות תפעולית וכספית, ומשוחררות במידת-מה ממגבלות ביורוקרטיות, הפכו החברות העירוניות תחת ממשלת תאצ'ר בבריטניה לכלי העיקרי בפיתוח עירוני. המקרה התאצ'ריסטי של הענקת סמכויות כה נרחבות לחברות העירוניות אמנם יוצא דופן בעולם, ומבטא את יחסו של השלטון המרכזי לשלטון המקומי כאל גוף מינהלי א-פוליטי (רזין, 1994). אולם דפוסי פעולתו של השלטון המקומי באמצעות החברות העירוניות השתנו בעקבות זאת במקומות נוספים ברחבי העולם.

החברות העירוניות מצויות בבעלות מלאה או חלקית של הרשות העירונית. כאשר הבעלות העירונית חלקית, יהיו לחברה בעלים שותפים מן השלטון המרכזי, ולעיתים אף מן המגזר הפרטי. כל עוד החברות העירוניות מנוהלות במשותף עם נציגים מן השלטון המרכזי, אין בהן בהכרח כדי להגביר את עצמאותו של השלטון המקומי. אולם חברות בבעלות עירונית מלאה, או חברות המנוהלות בשיתוף עם המגזר הפרטי, מאפשרות לרשות המקומית לגייס תקציבים ולהתוות מדיניות שאינה תלויה בשלטון המרכזי. בשל כך, שיתופי הפעולה עם המגזר הפרטי אף הורחבו לתחומים נוספים – במסגרת שותפויות ציבוריות-פרטיות.

שותפויות ציבוריות-פרטיות

חסון וחזן סקרו את תולדותיהן והתפתחותן של השותפויות הציבוריות-פרטיות בפיתוח המקומי בישראל. שותפויות מסוג זה היו עדיין נדירות בשנות ה-80', אך בראשית שנות ה-90' פעלו רשויות שונות בהתקשרות עם יזמים פרטיים במגוון תחומים: חידוש ופיתוח מרכזי ערים, הקמת מרכזי משרדים ושירותים, פינוי ובינוי אזורי מגורים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמת אזורי תעשייה, הקמת מפעלי נופש והקמת מפעלי ביוב. ניתן להבחין בדגמי שותפות ייחודיים שנוצרו בכל אחד מתחומי השותפויות השונים (טבלה מס' 5).

ככל שחלף הזמן, הפכו הרשויות למעורבות יותר בפעילות העסקית של השותפות. אם בשותפויות שנערכו בשנות ה-80' הייתה מטרת הרשויות גיוס הון למפעלים ציבוריים, הרי שבמהלך שנות ה-90' הרבו רשויות להתקשר עם יזמים למטרות רווח. התנהלות הרשויות במסגרת השותפות הייתה לזמנית יותר ויותר - והן פעלו להסרת מגבלות ביורוקרטיות שעמדו בדרכם של היזמים (חסון וחזן, 1997).

טבלה מס' 5.

שותפויות בין הון פרטי לרשות המקומית לפי תחום פעולה ודגם השותפות (מתוך חסון וחזן, 1997)

תחום הפעולה	דגם השותפות
חידוש ופיתוח מרכזי ערים	חוזה התקשרות: הסכם קבלני לצורך גיוס הון וביצוע עבודה, שבו היזם מתפקד כמוסד בנקאי
הקמת מרכזי משרדים ושירותים	עסקת קומבינציה (עסקת אחוים)
פינוי ובינוי אזורי מגורים	חוזה התקשרות בין יזמים, הרשות המקומית והתושבים ומתן תמריץ ליזם באמצעות השבחת ערך הקרקע
פיתוח תשתיות למגורים	הסדר התקזזות בין הרשות ליזם: הרשות מוותרת על גביית אגרות וחיטלי פיתוח מהיזם תמורת פיתוח התשתית על ידי היזם
הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה	חברה משותפת: חברת בת שבה הון המניות והחברים בדירקטוריון מתחלקים בין שני הצדדים
הקמת מפעלי תיירות ונופש והפעלתם	מתן זיכיון ליזם פרטי לפרק זמן קצוב לטיהור שפכים תמורת הקמת המכון ותפעולו
הקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים	

גלובליזציה בכלכלה הישראלית

כפי שצוין ברקע התיאורטי ובמודל הקונספטואלי, עליית כוחו של השלטון המקומי ביחס לשלטון המרכזי מושפעת גם מתהליך הגלובליזציה – תנועה גוברת של הון ואנשים ברחבי העולם. ההון, בהיותו בעל גמישות רבה, בוחר בין מקומות שונים ומרוחקים על פי היתרונות היחסיים הגלומים בהם. השירותים הפיננסיים ניחנו בגמישות מיוחדת, אשר סאסן מכנה "היפרמוביליות של הפיננסים" (hypermobility of finance). במקביל לתנועת ההון בין אתרים בעולם, מתרחשת תנועה של אנשים – בין אם מנהלים ואנשי עסקים, או מהגרי עבודה. תנועת האנשים מייצרת בהדרגה כח-עבודה גלובאלי חוצה-לאום (Sassen, 1998).

בשנות ה-80 וה-90 הופיעו סימנים ראשונים לתהליכי גלובליזציה בכלכלה הישראלית (שחר וברין, 2005). היצוא הישראלי לארה"ב ולאירופה גדל בהתמדה, והקשרים המתהדקים של ישראל עם משקים כלכליים ברחבי העולם עשו אותה למשולבת יותר ויותר בכלכלה הגלובאלית. בד בבד, השתנה מבנה המשק הישראלי: מכלכלה הנשענת על תעשייה מסורתית, עברה הכלכלה הישראלית להתמחות בפיתוח טכנולוגי (Shachar, 1998).

השפעת הגלובליזציה על מרחב מטרופולין תל-אביב

כאמור, הכלכלה הגלובלית פועלת במערכת של ערים – ערי עולם – שבהן מתרחשת הפעילות הכלכלית. מסיבה זו, מטרופולין תל-אביב והעיר תל-אביב-יפו שבגלעין המטרופולין הן המושפעות העיקריות מתהליכי הגלובליזציה בכלכלה הישראלית. ההשפעה בתחום התעסוקה היא בולטת ביותר. בתחום המגורים היתה השפעת תהליך הגלובליזציה בשני מישורים – עלייה ברמת החיים יחד עם כניסת אוכלוסיית מהגרים שניכרת בעיקר לקראת סוף שנות ה-90.

השפעה בתחום פריסת המגורים

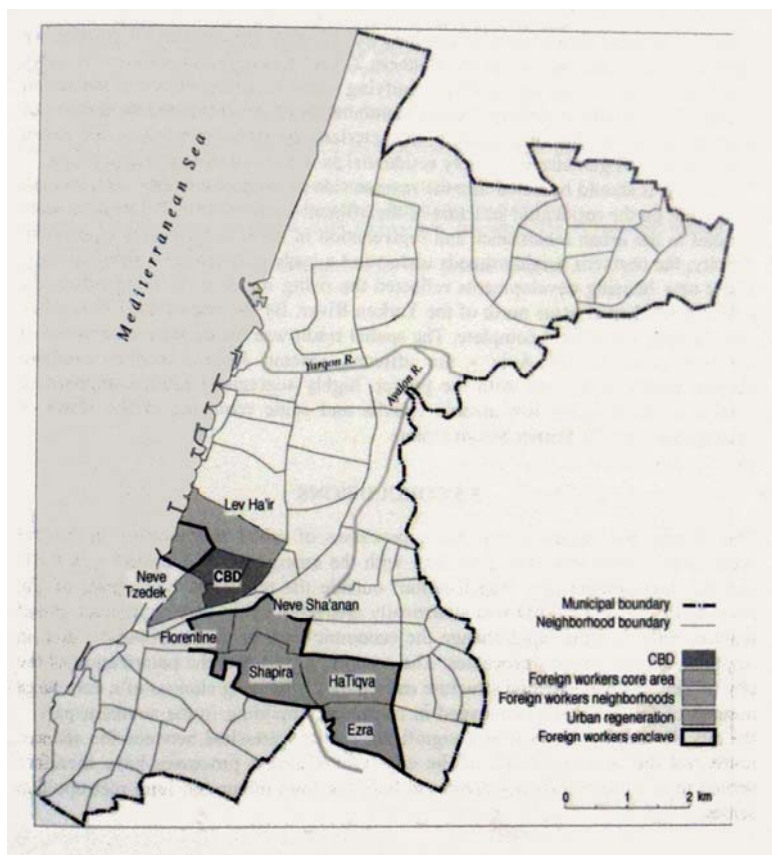
בדומה למטרופולינים אחרות בעולם, נעשתה מטרופולין תל-אביב בשנות ה-90 מוקד להגירה של כח עבודה זול. הביקוש לעובדים הזרים נובע בעיקרו מתהליכי הגלובליזציה, שהביאה לעלייה בכוחם הכלכלי ובאיכות חייהם של בני המעמד הבינוני בישראל: בעקבות העלייה בתוחלת החיים ובתעסוקת נשים הועסקו העובדים הזרים הפיליפינים בסיוע למשק הביתי; הגידול המשמעותי בענף הבנייה בשנות ה-90 בעקבות תהליך הגלובליזציה, הביא עמו פועלים זרים רומנים וסינים; הביקוש לשירותי נקיון ואחזקה שנוצר בעיקרו על ידי מגדלי משרדים, אף הם מסממניה של הגלובליזציה, נענה על ידי היצע של פועלים זרים מאפריקה וממרכז אמריקה.

הכניסה של עובדים זרים למשק הישראלי הייתה מהירה ביותר – בשנת 1993 עמד המספר הרשמי של עובדים זרים בישראל על 16,000, בשנת 1995 על 60,000, ובשנת 1997 על 90,000 עובדים זרים. בנוסף לכך מוערך גודלו של שוק העבודה הביתי-פורמלי בכ-150,000 עובדים זרים. לקראת סוף שנות ה-90 היוו העובדים הזרים, חוקיים ובלתי-חוקיים, כ-10% מכח העבודה בישראל (Shachar and Felsenstein, 2002).

מתוך סך העובדים הזרים במשק הישראלי, כ-70,000 התגוררו בעיר תל-אביב-יפו, והיוו כ-15% מאוכלוסיית העיר בסוף שנות ה-90'. אזורי המגורים המבוקשים על ידי העובדים הזרים הם אזורים של שכירות זולה, בקרבת מרכז העיר ובסמיכות לאמצעי תחבורה ציבורית. בתל-אביב-יפו התאכלסו האזורים שבשולי המע"ר בעובדים זרים, תוך עזיבה הולכת וגוברת של תושבים קודמים, בחלקם הגדול עולים חדשים מרוסיה (מפה מס' 7). על פי נתונים של שנת 2000 מתוך 7,200 תושבים בשכונת נווה שאנן בשנת 1999 – היו עובדים זרים (Shachar and Felsenstein, 2002). באותה עת, ובמקביל לתהליך שחל בשכונת הדרום, ניכרה בצפון העיר השפעתה של הגלובליזציה בעליית איכות החיים וסטנדרט המגורים. מגדלי מגורים – המיועדים לאוכלוסיות חזקות (בשל עלויות האחזקה הגבוהות) הלכו וצמחו תחת הכותרת של "מגורים יוקרתיים". גל הבנייה האינטנסיבי החל בסוף שנות ה-80', והמגדלים שנבנו היו גבוהים פי שניים ויותר מבתקופות קודמות. בבניית המגדלים בלט חלקה של היזמות הפרטית (מרגלית, 2006).

מפה מס' 7

ריכוזי מהגרים בתל-אביב-יפו בשנת 1998 (מתוך: Shachar and Felsenstein, 2002)



השפעה בתחום פריסת התעסוקה

כלכלת העיר תל-אביב-יפו עברה בשנות ה-80' וה-90' מהפך במבנה התעסוקתי. הבכורה של ענף התעשייה בשנת 1974 פינתה את מקומה להובלה של ענף הפיננסים בשנת 1994 (טבלה מס' 6). הפעילות הפיננסית מאופיינת ברמה גבוהה של ריכוזיות מרחבית, ויוצרת מרכזים פיננסיים בערי מטרופולין גדולות. במרכזים אלה מוסיפים ומתקבצים שירותים נוספים בתהליך של אגלומרציה, לפי הכלל של תשואה עולה לגודל. האגלומרציה של פיננסים במרכז דומיננטי מוסברת על ידי השפעתה החיובית של ההתקבצות על יעילות התפקוד של מוסדות פיננסיים (צ'רני, 1997).

טבלה מס' 6.

מועסקים לפי מגזרי כלכלה מובילים בתל-אביב-יפו בשנים 1974, 1994 באחוזים (מתוך צ'רני, 1997)

מגזר כלכלי	1974	1994
תעשייה	25	16
שירותים ציבוריים	22	20
מסחר, שירותי מזון ואירוח	16	19
פיננסים ושירותים עסקיים	15	24
שאר המגזרים	22	21

בערי עולם, המרכזים הפיננסיים מצויים לרוב בשני אזורים ראשיים – המע"ר המסורתי ואזור משרדים חדש (top location). במע"ר המסורתי מתרכזות הפונקציות הראשיות והותיקות של תחום הפיננסים (בורסה והנהלות בנקים), בעוד באזור החדש נבנים בניינים מודרניים מותאמים לפעילויות שמסתמכות על מחשבים ותקשורת. גם במטרופולין תל-אביב מתגבש המרכז הפיננסי במבנה דו-קוטבי (צ'רני, 1997). בצד המשך פיתוח המע"ר המסורתי בתל-אביב-יפו, החל להתפתח מרכז נוסף מעבר לגבול המוניציפאלי – ברמת-גן. יתרונותיו היחסיים של המוקד החדש בנגישותו, במקומות החנייה ובמבנים החדשים. שחר ופלזנשטיין מייחסים את התפתחותו של המוקד המע"רי ברמת-גן לתהליך הגלובליזציה. מוקד זה החל צומח מסוף שנות ה-80', סביב בניין בורסת היהלומים (שנבנה כבר בשנות ה-60'). מספר רב של מגדלים באזור הבורסה ברמת-גן נבנה בכספי הון זר, והחברות המאכלסות אותם הן ברובן חברות חדשות בעלות מאפיינים של חברות גלובאליות (Shachar and Felsenstein, 2002). אמנם מימדי הפעילות הגלובאלית של מטרופולין תל-אביב עודם מצומצמים, ועיקר הפעילות הכלכלית בתחומי המטרופולין בשנת 2020 צפוי להיות מופנה לשווקים מקומיים (פלזנשטיין, 1998 – תכנית מטרופולינית כרך ב' נספח ב'). אולם בעתיד, ככל שתגבר השתלבותה של ישראל בכלכלה הגלובאלית, עשויה להתפתח חלוקה תפקודית בין שני חלקי המע"ר – כאשר המוקד הראשי בתל-אביב-יפו יהווה מוקד לחברות ישראליות גדולות, והמוקד המשני ברמת-גן לחברות קטנות ובינלאומיות (צ'רני, 1997).

סיכום – התהוותה של סביבה תחרותית

בפרק זה נפרסו הגורמים החיצוניים לרשות המקומית (משתנים אקסוגניים) בהקשר של העיר תל-אביב-יפו. גורמים אלה מהווים את תנאי הסביבה בהם פועלת העיר, ונמצאים במידה רבה מחוץ לטווח השפעתה.

סקירה זו חשפה תחרותיות הולכת וגוברת בסביבתה של העיר תל-אביב-יפו. הפיצול הפוליטי במטרופולין התעצם עם צמיחתה, בשל אנטגוניזם בין המגזר הכפרי לעירוני שמקורו ביחס הציונות כלפי הערים. החל משנות ה-60, השפיעה צמיחת המטרופולין על התפתחות העיר בניגוד למדיניות העירונית. זאת בעוד הפיצול הפוליטי במטרופולין הקטין את הסיכוי לשיתופי פעולה וליישוב קונפליקטים. רפורמות לרצינוליזציה של המערכת המטרופולינית, שגובשו החל משנות ה-70 – נכשלו בזו אחר זו.

בשנות ה-90 עלתה דוקטרינה חדשה בתכנון הארצי שאופיינה בשינוי תפיסת פיזור האוכלוסיה, בהכוונת הפיתוח ליישובים בינוניים וגדולים ובהדגשת מרכזיותו של התכנון המטרופוליני. המועצה הארצית לתכנון ובנייה אימצה בשנת 1998 מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל-אביב. במסמך זה הוצעו מנגנונים וולונטאריים של שיתוף פעולה נושאי במגוון תחומים, וכן שיתוף פעולה אזורי מתמשך ורב-תחומי, תוך חלוקת המטרופולין ליחידות אזוריות מתאימות. בתכנית המחוזית למחוז תל-אביב, הנסמכת על עקרונות התכנית המטרופולינית, עלתה שוב ההנחייה לקיים שיתופי פעולה בתחום התכנון. אולם בצד מנגנוני שיתוף הפעולה הוולונטאריים, נקבע היצע בעודף של שטחי תעסוקה, המעודד ומגביר תחרות בין רשויות מקומיות על משיכת יזמים. השינוי במדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל שהתרחש במקביל לכך, הגביר אף הוא את התחרות בין הרשויות על משיכת יזמים, כשאיפשר יזמות פרטית בקרקע ציבורית-חקלאית.

עבור הרשויות המקומיות שהפכו לעצמאיות, בעקבות המהלכים לבלימת האינפלציה בשנות ה-80, מהווה מס רכוש מקור הכנסה משמעותי. עודף ההיצע התכנוני מוסיף ומחריף את התחרות ביניהן על יזמים, על מנת לפתח את שטחי ההיצע התכנוני שבתחומן ולהגדיל את תקבוליהן ממס רכוש. צורך זה מתגבר נוכח האנומליה ביחסי השלטון המרכזי-השלטון המקומי בישראל, הנובעת מביזור בפועל של תחומי אחריות בעוד מבחינה פורמאלית-חוקית ממשיך להתקיים ריכוז סמכויות בידי השלטון המרכזי. לפיכך, לא עומדים לרשויות המקומיות אמצעים מתאימים לביצוע סמכויותיהן ההולכות ומתרבות.

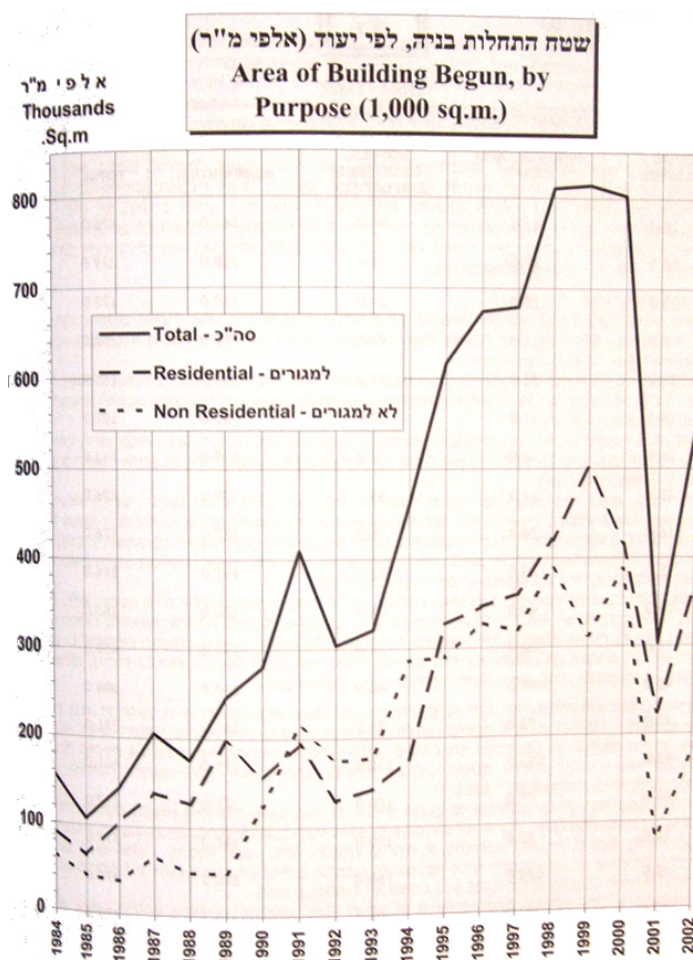
יחד עם זאת, השלטון המרכזי מנסה עדיין להתערב בנעשה ברשויות המקומיות באמצעות נכסים שהוא מחזיק בתחומן, והרשויות פועלות להגדיל את עצמאותן באמצעות שותפויות עם המגזר הפרטי – תהליך המתגבר ביתר שאת בשנות ה-90. תהליכי הגלובליזציה של הכלכלה הישראלית מאפשרים הזרמת הון נוסף כמקור הכנסה לרשויות המקומיות. בכך, הגלובליזציה בכלכלה תורמת להפחתת תלותן של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי. אולם מאידך, תהליך הגלובליזציה מגביר את התחרות עם ערים אחרות, ומשפיע על פריסת המגורים והתעסוקה ברחבי המטרופולין.

תל-אביב-יפו: הסתגלות לסביבה תחרותית

המשתנים האקסוגניים, אשר נסקרו בפרק הקודם, מצביעים על התהוותה של סביבה תחרותית לתל-אביב-יפו, תחרות שהלכה והתעצמה בסוף שנות ה-80' ובתחילת שנות ה-90'. הפרק הנוכחי עוסק במשתנים האנדוגניים – אותם היבטים שהם בתחום האוטונומיה היחסית של העירייה ונתונים להשפעתה. התרבות הפוליטית והשינויים שחלו בה, יבחנו להלן, ובפרק הדיון, מתוך רבדיה הגלויים: תכני המדיניות בתחום הפיתוח העירוני, המבנה הארגוני, תקציב, הליכים ופורמט המדיניות. כרקע להתבוננות פנימה אל הנעשה בתוך העירייה, מציג איור מס' 10 מבט כללי על מגמות ההתפתחות של העיר בתקופת המחקר. אלו שנים של התאוששות, פיתוח ואף פיתוח מואץ בתל-אביב-יפו, הן בתחום המגורים והן בתחומים האחרים.

איור מס' 10.

שטח התחלות בנייה לפי יעוד, בין השנים 1984 – 2002 (מתוך השנתון הסטטיסטי לשנת 2002 של עיריית תל-אביב-יפו)



כאמור, תקופת המחקר נתחמה בין שני מסמכי מדיניות כוללניים לעיר תל-אביב-יפו: תכנית מזור משנת 1985, והתכנית האסטרטגית משנת 2002. שנים אלה נחלקות לשלוש תת-תקופות:

- **תת-תקופה ראשונה: 1993–1985** – מראשית תקופת המחקר ועד תום כהונת ראש העיר להט. תת-תקופה זו כוללת שתי קדנציות כהונה: 1989–1985 ו-1993–1989.
- **תת-תקופה שנייה: 1998–1993** – כהונתו של ראש העיר מילוא, למשך קדנציה אחת במלואה.
- **תת-תקופה שלישית: 2002–1998** – מראשית כהונתו של חולדאי ועד תום תקופת המחקר. תת-תקופה זו כוללת את מרבית קדנציית הכהונה הראשונה של ראש העיר חולדאי.

בטבלה מס' 7 מופיע פירוט של הדמויות המובילות בתחום הפיתוח הפיסי בכל תת-תקופה: ראש העיר, ראש מינהל ההנדסה – נבחר ציבור, ומהנדס העיר – שהינו הפקיד הבכיר במינהל ההנדסה.

טבלה מס' 7.

דמויות מובילות בגיבושה של מדיניות התכנון העירונית והפיתוח הפיסי בכל תת-תקופה

תת-תקופה	שנים	ראש העיר	ראש מינהל הנדסה	מהנדס העיר
ראשונה	1993 – 1985	שלמה להט	י. כספי	אדר' שמאי אסיף
שנייה	1998 – 1993	רוני מילוא	אדר' דן דרין	אדר' ברוך יוסקוביץ'
שלישית	2002 – 1998	רון חולדאי	(ביטול דרג ראשי המינהלים)	אדר' ישראל גודוביץ'
				אדר' דני קייזר

הממצאים מוצגים על פי החלוקה לתת-תקופות. בכל תת-תקופה מובאת סקירת הרבדים הגלויים של התרבות הפוליטית בסדר הבא:

❖ תכני מדיניות

- דגשים במדיניות – בין עיר לתושביה לעיר מרכזית; בין צפון לדרום
- דפוסי הפיתוח הפיסי

❖ מבנה ארגוני, מערך כוחות, תקציב

- מבנה ארגוני ויחסים בתוך העירייה – בתוך מינהל ההנדסה; מעמדו של התכנון העירוני בין תחומי המדיניות העירונית; יחסי פקידים-נבחרים בעירייה
- שותפים בקביעת מדיניות – הציבור; חברות עירוניות; משרדי הממשלה; מוסדות התכנון
- יחס לתקציב

❖ הליכים ומבנה מדיניות

- פרוצדורות בהתוויית המדיניות
- פורמט המדיניות

תת-תקופה ראשונה: 1985 – 1993

תכני המדיניות

דגשים במדיניות

בין 'עיר לתושביה' ל'עיר מרכזית'

בתת-תקופה זו הוקדש מאמץ ניכר לחיזוקה של תל-אביב-יפו כ'עיר לתושביה', ועידוד המגורים היה לנושא המדיניות המודגש ביותר. במקביל לכך, מרכזיותה של העיר נתפסה לרוב כבלתי מעורערת, ועידוד המגורים נעשה במידה רבה על חשבון העסקים בעיר. רק מתחילת שנות ה-90, בד בבד עם התפתחות תודעה של תחרות בין ישובים, הותוותה מדיניות המכוונת לעידוד עסקים.

המדיניות לעידוד המגורים בעיר קודמה על רקע תופעה מתמשכת של הגירה שלילית לעבר ישובי המטרופולין, תופעה אשר החלה להסתמן כבר במחצית שנות ה-60. בשל מגמה זו, התעורר חשש מפני היווצרותם של מתחים חברתיים והדרדרות העיר המרכזית (נאום התקציב 1990). לדברי מהנדס העיר, האדר' שמאי אסיף: "קיבלתי עיר שהייתה בה תחושה של הדרדרות, ניוון. מזדקנת. אני, יחד עם ראש העיר, באתי מתחושה שערים עוברות מחזורי חיים, ויש להן חיות גם כשהן נראות כאילו הולכות לאיבוד" (ראיון עם אסיף).

על פי התפיסה, הרווחת באותה עת, של תחרות בין שימושי הקרקע על מיקום בתוך תחומי העיר, נכרך חיזוק המגורים בבלימת ההתפשטות של שימושי התעסוקה: "המגורים – הייתה החוליה הכי חשובה, יותר חזקה ויותר יוצרת. (נקטנו מדיניות של) העדפת המגורים על התעסוקה - בנחישות רבה" (ראיון עם אסיף). העירייה היתה אף נכונה לשאת בקיצוצים בתקציב לשם כך: "לעומת עלייה שנתית של המדד בשיעור של 16%, נתבענו על ידי האוצר להעלות את הארנונות לעסקים בשיעור של 6% בלבד... לגבי דירות, הותר לנו להעלות את המיסים ב-10%... לא קיבלנו כל הסבר משכנע, מדוע עלינו להגדיל את הקיצוץ הריאלי דווקא לגבי העסקים המשגשגים בתל-אביב-יפו ולעומת זאת להכביד יחסית ולהעניש דווקא את המתגוררים בעיר. לפיכך, נאלצנו שלא לנצל את מלוא ההיתר שניתן לנו ולהעלות גם את הארנונה למגורים באותו שיעור, כלומר 6%, ובמילים אחרות – להעניק לגרים בעיר אותה הפחתת מיסים ריאלית שממנה יהנו העסקים" (נאום התקציב 1988).

התפיסה של תחרות בין שימושי קרקע באה לידי ביטוי גם בתכנית המתאר העירונית, כפי שמציין האדר' אדם מזור, ומוסיף לכך הקשר אזורי: "אין ספק שהדגש היה על מגורים. בתכנית המתאר נעשתה הערכה באיזה מצב נמצא כל חלק של העיר מבחינת המגורים – שלא יגיעו לאל-חזור. נלחמנו במה שקרה בתל-אביב החל משנות ה-60. בעיר המרכזית אפשר היה להפוך כל בית למשרד. אזור עם תשתית למגורים – בתי ספר ומוסדות ציבור – הולך לאיבוד, ומפשירים קרקע חקלאית לבנייה ברעננה" (ראיון עם מזור).

בתחילת שנות ה-90, בעוד נמשך השיח של תחרות בין שימושי הקרקע בעיר, הופיע שיח אחר של תחרות בין ישובים. עם הגעת העולים החדשים, עשתה העירייה מאמץ ניכר למשוך אותם לתל-אביב-יפו. למרות המצוקה התקציבית, הופנו כספים להשקעות בחינוך ובתרבות, מתוך הנחה שיש בכך כדי להגביר

את כח משיכתה של העיר כלפי העולים החדשים, כפי שציין להט: "יש סוג של עולים שמשיכתו לתל-אביב-יפו טבעית ומתבקשת. מדובר באותם עולים שלגביהם הקשר הבלתי אמצעי עם מרכזי תרבות, אמנות והשכלה הוא בבחינת אוויר לנשימה. בין העולים מרוסיה יש שיעור גדול של אוכלוסיה כזאת והיא חשובה מאוד למדינה ולעם. אנשים אלה יכולים להיקלט קליטה אמיתית רק במקום שבו יש תיאטרון, תזמורת, אופרה ומוזיאון" (נאום התקציב 1992).

נימת התחרות עם ישובים אחרים על משיכת תושבים התחדדה כאשר העירייה פעלה למשוך אליה גם עולים חדשים שהתיישבו במקומות אחרים בארץ: "הנחת המוצא העירונית גורסת שאין לסמוך על 'כוחות השוק', הפועלים אכן לטובתנו בכל הקשור להגירת העולים לעיר, ויש מקום וצורך בעידוד כוחות אלה על ידי התערבות עירונית פעילה ורצופה. זאת, הן על מנת לשמר את האטרקטיביות של תל-אביב-יפו בעיני העולים עם נחיתתם בארץ, הן כדי להבטיח הישארותם בעיר לאורך זמן, והן כדי למשוך לכאן את אלה שהגיעו לישובים אחרים" (תכנית העבודה העירונית לשנת 1992). בעירייה פעלו לעידוד תופעה זו, אשר תוארה כ'גל שני של עלייה': "התחדשות העלייה מברית המועצות שינתה לפני שלוש שנים, לראשונה מזה שנים רבות, את המגמה הדמוגרפית של התפתחות העיר. בעוד שבמשך שנים חלה ירידה במספר אוכלוסי תל-אביב-יפו, הרי שבשנות השמונים המאוחרות נבלמה ירידה זו וב-1989 חל מהפך והחל גידול במספר תושבי העיר... (כיום) אנו נמצאים בעיצומו של גל שני של עלייה בו עולים רבים עוברים לגור בתל-אביב-יפו ממקומות אחרים בארץ משיקולי זמינות של תעסוקה ודיור" (נאום התקציב 1993).

במשך שנים אלה, ובעת שהעירייה פעלה לחיזוק תל-אביב-יפו כ'עיר לתושביה', נתפסה מרכזיותה של העיר כבלתי מעורערת, כפי שמעידים דבריו של ראש העיר: "המרכזיות של תל-אביב-יפו היא נכס לאומי של מדינת ישראל... כיום, מותר כמדומני להשוות את תל-אביב-יפו בגוף המדינה ללב שבגוף האדם. ממנה יוצא מחזור הדם הכלכלי, התרבותי, האמנותי, התקשורתי, התחבורתי והמסחרי לכל חלקי המדינה. כל אבר בגוף חשוב וחיוני אבל החיוניות של הלב גורלית עוד יותר" (נאום התקציב 1989). העירייה פנתה לשלטון המרכזי בדרישה שיכיר בצרכיה היחודיים כעיר מרכזית. אולם קריאה זו הושבה ריקם, והיתה לסלע מחלוקת בין העירייה לבין השלטון המרכזי: "הויכוח הנקב הוא לא בינינו לבין עצמנו, אלא דווקא בינינו לבין אחרים, בעיקר השלטון המרכזי, שלא קל לנו לשכנע אותו במלוא הצרכים החיוניים של תל-אביב-יפו" (נאום התקציב 1984).

בטוחה במרכזיותה, שבה העירייה וביקשה להגדיל את הארנונה המוטלת על עסקים, אשר לטענת ראש העיר היתה נמוכה מזו שבערים אחרות: "...אף על פי שתל-אביב-יפו היא המרכז העסקי המשגשג ביותר בארץ, רמת הארנונות המוטלות על עסקים בה בהחלט איננה מן הגבוהות. להמחשת נקודה זו, די אם אזכיר כי הארנונות על עסקים גבוהות יותר בערים ובישובים כמו רמת-גן, הרצליה, רמת השרון, רעננה, נתניה, רחובות, כפר סבא, חולון, קרית מוצקין, קרית אונו, גבעתיים, נהריה, בת-ים וראשון לציון, ואילו בפתח תקווה שיעור המס המוטל על עסקים יותר מאשר כפול לעומת תל-אביב-יפו, וכשמדובר בהיטלים על בנקים, הריהם מגיעים בפתח תקווה ובגבעתיים לשיעור גבוה פי ארבעה יותר מאשר בתל-אביב" (נאום התקציב 1988).

מתוך עמדה זו של בטחון במעמדה ובמרכזיותה של העיר, הפעילה העירייה מדיניות של הוצאת עסקים מאזורי מגורים – במסגרת תכנית 'לב תל-אביב', בפרויקט 'פינוי עסקים ומשרדים מדירות מגורים' ובאמצעות תכנית 'נ'. בדיעבד, היו שטענו כי "תל-אביב גרמה לכך שהבורסה נבנתה, על ידי שגירשו המשרדים מהעיר" (ראיון עם לסקר).

מדיניותה של העירייה כלפי העסקים במדיניות עידוד המגורים. למשל, במסגרת פרויקט "שפירים" נערך שיקום שכונות אינטנסיבי בשכונת שפירא, כשבמרכזו ניצבה בנייתה של התחנה המרכזית החדשה כמוקד תחבורתי, מסחרי ועסקי (נאום התקציב 1993). תחנה זו אמנם תוכננה שנים קודם לכן, אלא שעל פי תכנית המתאר העירונית שערך מזור, נועד לה תפקיד ראשי בפיתוח הזרוע הדרומית של המע"ר. באותו הזמן, תוכנן מרכז השלום (מרכז עזריאלי) בזרוע הצפונית של המע"ר, ובו שטחי משרדים שנועדו לקלוט את העסקים שפזרו ממרכז העיר, במאמץ לשקם שם את אזורי המגורים (ראיון עם זילבר). כך הפכה מדיניות פינוי המשרדים של שנות ה-80, למדיניות של מקל וגזר: המשרדים אמנם אולצו להתפנות, אך במקום משרדיהם שבמרכז העיר הם קיבלו נכס יקר יותר (ראיון עם דושניצקי).

בד בבד החלה מקודמת מדיניות עידוד לעסקים, ללא כל קשר למדיניות המגורים. בשנים 1990-1991, הוכרזה מדיניות של שימושים חורגים באזור התעשייה הסמוך לזרוע הצפונית של המע"ר, ומיד לאחריה התקבלה מדיניות 'הפרשנות המורחבת' בכל אזורי התעשייה בעיר. החלטות אלה איפשרו לעירייה לאשר תכניות למבני משרדים בהיקפים גדולים, ובפריסה רחבה יותר מבעבר. זאת בעוד באזור המשרדים הותיק במע"ר המסורתי בשדרות רוטשילד התאפשר ציפוף ניכר, בעקבות אישורה בשנת 1992 של מדיניות לבניית מגדלי משרדים לאורך השדרה.

בהנמקות למדיניות פיתוח המע"ר בשד' רוטשילד, ניתן כבר לזהות סימנים להשתלבותה של העיר בתחרות בתחום התעסוקה: "מדיניות זו והמלצות אלה מתחזקות לנוכח היוזמות החדשות בזרוע הצפונית של המע"ר. יש לחזק את המע"ר ההיסטורי ולמנוע נדידת משרדים למע"ר הצפוני וע"י כך לנוון את המע"ר ההיסטורי" (החלטה 83ב' – 12, 25.11.92). לכאורה, מתוארת כאן תחרות בין אזורי ותיקים לחדשים בתחומי העיר. אולם מדבריו של האדר' ברוך יוסקוביץ', ששימש משנה למהנדס העיר בשנים אלה, מתברר שהחשש נבע מתחרות בין ישובים: "כולם אמרו לי 'עזבו את רוטשילד ותן לאיילון להתפתח'. אני הייתי נגד זה. הבנקים היו על שד' רוטשילד – אבל היו קטנים וגם לפני הקפיצה הכלכלית הגדולה שלהם. אם אגיד לבנק – 'היכן שאתה נמצא היום – הכפל את עצמך', יש לי יתרון יחסי. אם אני נותן לו ללכת לאיילון, מרחב המטרופולין הוא מרחב הבחירה" (ראיון עם יוסקוביץ').

בין צפון לדרום

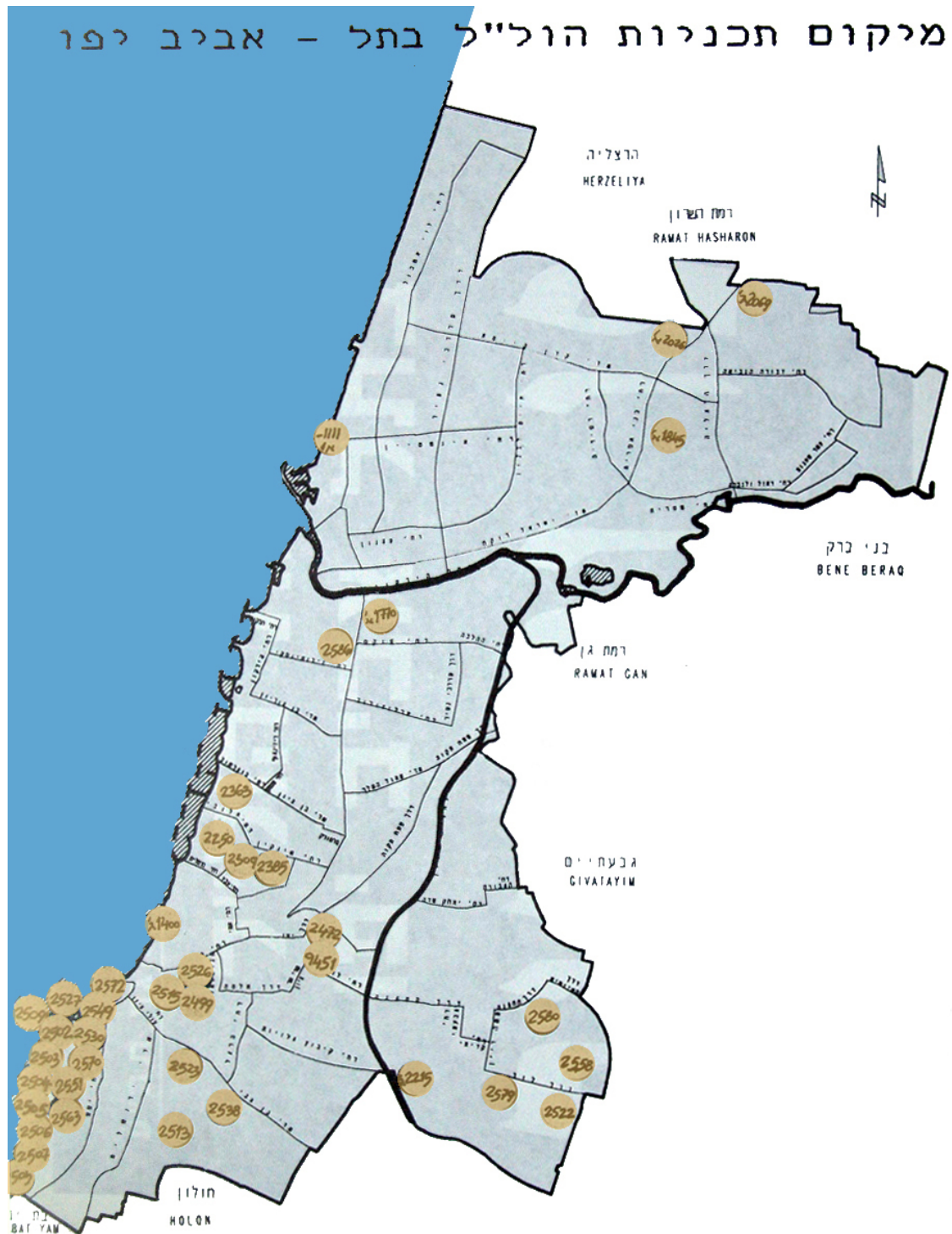
לדברי אסיף, במחצית שנות ה-80 היה נדמה שפיתוח העיר מתקדם צפונה ומותיר אחריו אדמה חרוכה (ראיון עם אסיף). בתגובה פעלה העירייה לחיזוק דרום העיר. בגבול העיר הדרומי נערכו עבודות להקמת פארק דרום – "אחיהם הדרומי של גני יהושע בצפון" (נאום תקציב 1987), ובשכונות הדרום הוקמו מפעלי תרבות שנועדו למשוך קהל מכל רחבי העיר, בהם אודיטוריום דוהל בשכונת התקווה, חידוש אולם 'נגה' והכנר שסביבו ביפו, ומרכז סוזן דלל בנווה צדק (נאום תקציב 1987). במקביל, נערך שיקום שכונות נרחב בשיתוף הממשלה והסוכנות. אף השבת המגורים במרכז העיר צוינה בתכנית המתאר העירונית כחיונית לחיזוק הדרום, שעל ידי כך יוצר במרכז העיר "גשר של אוכלוסיה" בין הצפון לדרום (סקירה, 1996).

מצוקת שכונות הדרום הוחרפה בעקבות מלחמת המפרץ בקיץ 1990, במהלכה ספגו פגיעות טילים. בעירייה הוחלט ש"אין טעם להחזיר את המצב לקדמותו, ואם ניגשים לשיפוץ יש לבצע באותה הזדמנות שינויים, שיפורים והרחבות שעמדו על הפרק" (נאום התקציב 1991). בהקשר זה ציין להט במיוחד את שכונת עזרא: "רצה הגורל, שיום לאחר ששכונה זו הופגזה, אושרה תכנית המתאר החדשה שלה. הצירוף של שני אירועים אלה חייב לתת עדיפות לשיקומה של שכונה זו" (נאום התקציב 1991). בעוד נמשכו המאמצים בשיקום שכונות הדרום, הן ניזוקו פעם נוספת בחורף של שנת 1992, בשל הצפות ושטפונות (נאום התקציב 1992).

אל מול מצוקות אלה, נתפסה קליטת העלייה כהזדמנות: "על חשיבות קליטת העולים בעיר אין עוררין, כאשר כבר עכשיו ברורה התוספת האיכותית החשובה למרקם החיים העירוני, בעיקר בשכונות שהיו עד לאחרונה בתהליכי ניוון" (תכנית העבודה העירונית לשנת 1993). פריסת התכניות שהועברו לול"ל – הועדה לבנייה למגורים ולתעשייה של הועדה המחוזית (שהוקמה בהוראת שעה בשנות קליטת העלייה מברית המועצות לשעבר) – מעידה על הדגש שניתן לפיתוח דרום העיר (מפה מס' 8). כ-21,000 יחידות דיור נכללו בתב"עות שהעבירה העירייה עד תחילת שנת 1993 לאישור מזורז בול"ל, מתוכן כ-45% בשכונות הדרום ויפו, והיתר במרכז העיר – 25%, בעבר הירקון – 25% ובמזרח העיר – 5% (עיבוד על פי פירוט התכניות במסמך הול"ל, 1993).

במקביל, פעלה העירייה להרחבת גבול העיר בדרום, על ידי צירוף אזור חוות הזרע לתחום שיפוטה. העירייה נימקה בקשתה בפני ועדת החקירה לתחום השיפוט שהוקמה בשנת 1991, וטענה שהשטח המבוקש לא יוכל להתפתח בהיעדר שירותים מוניציפאליים; שהועדה המחוזית אינה מוסמכת לשמש כועדה מקומית בקידום פיתוח השוק הסיטוני, החניונים והשירותים העירוניים המתוכננים בשטחים אלה; וכן שהיעודים המתוכננים, והשימושים הקיימים – אתר חירייה ושכונת ידידיה, הינם בתחום השירותים המוניציפאליים שעיר גדולה מספקת לאוכלוסיה (מסמך צירוף חוות הזרע, 1993). למעשה, נותנת בקשה זו הד לתחרות עם ישובים אחרים על משיכת תושבים: "בהנחת היסוד להתפתחות העיר בחמש השנים 1991-1995, הנחנו שאוכלוסיית העיר תגיע בסוף התקופה לכ-400 אלף איש... זאת בשל הזרם הבלתי פוסק של עולים שהשתקעו בתחילת דרכם בפריפריה ועתה באים הם אל הכרך הגדול במטרה לשפר את סיכוייהם להצלחה. עיר העומדת בפני התרחבות של כ-20 אחוזים תוך חמש שנים, צריכה להתמודד עם אתגר לא קל... היקף כזה של התרחבות מחייב פיתוח של אזורים חדשים" (נאום התקציב 1992).

מפה מס' 8.
מיקום תכניות הול"ל – בדגש על חיזוק דרום העיר (מתוך ול"ל, 1993)



דפוס הפיתוח

ספינות דגל ושיקום שכונות

המצוקה התקציבית שבה היתה העירייה נתונה במשך שנים אלה, הכתיבה את הצורך בכלי מדיניות חסכניים במשאבים. דפוס הפיתוח שהיו נהוגים בתת-תקופה זו מעידים על המאמץ שנעשה להקל על הקופה הציבורית. במהלך שנות ה-80 פעלה העירייה לעידוד הפיתוח וההתחדשות העירונית על ידי התערבות נקודתית אך משמעותית. העירייה יזמה הקמת פרויקטים שיש בכוחם להקרין על סביבתם, שהם בבחינת "ספינות דגל", או "עוגנים לפיתוח". פרויקטים אלה הוקמו בקרקעות עירוניות, ועל ידי כך התאפשרו ניהול והכוונה של הפיתוח באזורים שונים בעיר (ראיון עם אסיף, ראיון עם דושניצקי).

תחילה היו אלה 'בתי הספר המגנטיים' – בתי ספר יחודיים, על-אזוריים. בית הספר לאמנויות הוקם במרכז העיר בשנת 1984 ובית הספר לטבע, סביבה וחברה הוקם באבו-כביר בשנת 1986 (ראיון עם מזור, נאום תקציב 1987, אתרי האינטרנט של בתי הספר). בתי ספר אלה משכו אליהם תלמידים מרחבי העיר והמטרופולין. על היותם של בתי ספר אלה "ספינות דגל" בפיתוח העירוני, ניתן ללמוד מתיאור נסיבות הקמתו של בית הספר לאמנויות. אחת ממטרותיו של בית הספר הינה "תרומה לשיקום לב העיר שבאותו הזמן ניטש מצעיריו" (אתר האינטרנט של בית הספר לאמנויות). על פי אתר האינטרנט של בית הספר, הקמתו אכן סייעה להתחדשות העירונית – "בדיעבד, התברר כי בית הספר משך משפחות רבות לאזור" (אתר האינטרנט של בית הספר לאמנויות).

העירייה הרחיבה את דפוס הפיתוח באמצעות "ספינות דגל", כשבהקמת המשכן לאמנויות הבמה נכללה גם הקמתו של אזור מגורים סמוך. במקרה זה התקשרה העירייה עם יזמים פרטיים במסגרת חברה משותפת, 'החברה למשכן לאמנויות הבמה', אשר פעלה כתאגיד עירוני משנת 1990. הקרקע העירונית נמסרה לתאגיד העירוני ללא תמורה, "לצורכי הפעלה", לתקופה קצובה של עשר שנים (ביקורת על החברה למשכן לאמנויות הבמה, 1995).

בשנות ה-90 הופיעה צורה חדשה של פעילות בקרקע עירונית. "ספינות הדגל" כבר לא שימשו באופן ישיר לצרכי ציבור (לפחות לא כמובנם על פי סעיף 188 בחוק התכנון והבנייה), וכללו גם פרויקטים של משרדים, מסחר ומגורים. במקביל לכך, השתנתה הזיקה אל הקרקע העירונית – היא לא נמסרה לתקופה קצובה לצרכי פיתוח ללא תמורה, אלא הוחכרה לתקופה ארוכה או נמכרה. התקבולים מן הקרקע העירונית הועברו לקרנות פיתוח של העירייה, ונרשמו בקטגוריה חדשה בשם "קרנות ממכירת מקרקעין", בהן הלכו והצטברו סכומים של מאות מיליוני ש"ח. קרנות אלה היו לחלק מן המקורות לתקציב הרגיל ולתקציב הפיתוח של העירייה בשנים הבאות (בכפוף לאישור שר הפנים). לקראת תום כהונתו של להט נפתחו שלוש קרנות ממכירת מקרקעין: 'קרן מרכז השלום' ממאי 1992, 'קרן גבעת עמל' מינואר 1993 ו'קרן המשתלה' מאוקטובר 1993 (דו"ח כספי, 2002).

לכל אורך שנים אלה היו "ספינות הדגל" משולבות במהלכים של שיקום שכונות. מהלכי השיקום נערכו בהשתתפות ובמימון חלקי של גורמי ממשלה וגופים ציבוריים. תחילה התקיים שיתוף הפעולה במסגרת 'תכניות יישום', שהתבססו על תב"עות וזכו למימון משותף של העירייה יחד עם מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון והסוכנות היהודית.

בהדרגה נסוגו הממשלה והסוכנות היהודית מתמיכתם בשיקום השכונות, וצמצמו את השתתפותן במימון (נאום התקציב 1987). בשל כך, הוצגה בראשית שנות ה-90 מתכונת חדשה של שיקום שכונות – תחת הכותרת של "פרויקט כלכלי". על ידי תוספת זכויות בנייה, הגדלת ערכי הקרקע והשקעת התקבולים בפיתוח, קיוו בעירייה ליצור 'שיקום טבעי' בשכונות, כלומר – שיקום המממן את עצמו כ'משק סגור'. "פרויקטים כלכליים" של שיקום הוצעו בשכונות עג'מי, גבעת עליה, לב יפו, עזרא, הארגזים וכפר שלם, כהמשך למהלכי השיקום שנערכו בהן בשנות ה-80' (מכתב מהנדס העיר למנכ"ל משב"ש, 1992). המאמץ לצמצום ההוצאה העירונית נוסח בבירור בהצעה המפורטת לפרויקט הכלכלי לשיקום שכונות יפו. בהצעה זו הוגדרה מטרת הפרויקט: "לשקם ולפתח את אזור לב יפו, עג'מי וגבעת עליה, תוך מיצוי ערכי הקרקע הגדלים והולכים ומבלי להעמיס את הקופה הציבורית". הגידול בערכי הקרקע נבע מאישורן המהיר של תכניות חדשות בול"ל. התכניות שאושרו הכפילו את כמות יחידות הדיור בשכונות יפו – והוסיפו על גבי 4,250 יחידות הדיור הקיימות, עוד 4,350 יחידות דיור חדשות (תיק מסמכים לקראת פגישת ראש העיר עם שר הבינוי והשיכון, מר בנימין בן אליעזר, 1992).

ניכר, אם כן, כי בשנים אלה התגבשו דפוסי פיתוח עקביים, בפעולות משולבות של הקמת "ספינות דגל" עם שיקום שכונות. עיקר השינויים שחלו בדפוסי הפיתוח הללו מעידים על נסיונות לצמצום ברמת ההוצאה העירונית. שינויים אלה הוגברו במהלך שנות ה-90' המוקדמות בשני המרכיבים – הן בהקמת "ספינות הדגל", והן במסגרת הכלכלית והביצועית לשיקום השכונות.

מבנה ארגוני, מערך כוחות, תקציב

מבנה ארגוני ויחסים בתוך העירייה

מינהל הנדסה

אלו הן שנים של שינוי מבני יסודי במינהל ההנדסה. עד למחצית שנות ה-80', קודמו במינהל ההנדסה תכניות מפורטות מצומצמות בהיקפן. התכניות טופלו על ידי אדריכלים-רפרנטים וחולקו ביניהם על פי עומסי עבודה. תכניות רחבות-יריעה, הנותנות מבט כולל על התכנון העירוני, הוכנו מחוץ למינהל הנדסה על ידי יועצים חיצוניים. שלוש תכניות מתאר כלל-עירוניות הוכנו מחוץ למינהל ההנדסה: תכנית הורוביץ (1953), תכנית השמשוני (1968) ותכנית מזור (1985). בפועל, תכניות המתאר הכלל-עירוניות לא זכו לגיבוי פוליטי. למשל, תכנית השמשוני הציעה לכוון את התפתחות מרכז העסקים הראשי (המע"ר) אל עבר האיילון, אולם קברניטי העיר קבעו למקומו במנשיה. בהיעדר תכנית כלל-עירונית מוסכמת, התוותרו מדיניות התכנון נותרה בידי הרפרנטים בעירייה, אשר עסקו בפיסות נפרדות של תכנון עירוני שלא היה בכוחן לקדם תפיסה מגובשת וכוללנית לעיר. למעשה, מאמצע שנות ה-30' ועד לאמצע שנות ה-80', נסמך התכנון העירוני על תכניות חלקיות בלבד, מתקופות שונות, וללא מסמך תכנוני המתייחס לעיר כולה (סקירה, 1996; יוסקוביץ', 1997).

מהנדס העיר, אסיף, והמשנה למהנדס העיר, יוסקוביץ', קידמו שינוי מבני במינהל ההנדסה שבבסיסו התפיסה של "תכנון יזום על ידי הרשות" – תכנון המשרת יעדים עירוניים (ראיון עם יוסקוביץ'). השינויים המבניים במינהל ההנדסה היו כרוכים בהרחבה משמעותית בכח האדם (יוסקוביץ', 1997).

אסיף מחלק את תהליך השינוי המבני לשלושה שלבים עיקריים – הקמה, התבססות והעמקת שורשים (טבלה מס' 8). בשלב ההקמה בוצעה הפרדה בין תכנון לרישוי, על ידי ייסודם של שני אגפים: האגף לתכנון ובניין ערים – אגף תב"ע, ואגף רישוי ופיקוח. הרפרנטים היו כעת חלק מאגף תב"ע, ואורגנו על פי צוותים גיאוגרפיים – צוות צפון, צוות מרכז, צוות דרום וצוות מזרח – כדי לאפשר התמחות אזורית. במקביל התבסס התפקיד של אדריכל העיר (כפוף ישירות למהנדס העיר, במקביל לדרג אגף).

בשלב ההתבססות הוקמו בתוך אגף תב"ע שתי מחלקות – המחלקה לתכנון שוטף, והמחלקה לתכנון ארוך-טווח. במחלקה לתכנון שוטף פעלו הצוותים האזוריים, ואילו תפקיד המחלקה לתכנון ארוך-טווח היה ללוות את תכנית המתאר העירונית שהכין מזר בשנת 1985, על מנת להבטיח שפיתוח העיר תואם את הנחיותיה (ראיון עם גבריאלי). מערכת המיחשוב שהתפתחה במקביל לכך, הוסיפה והגבירה את היכולת להגיע למבט כוללני על פעילות התכנון המתבצעת במינהל ההנדסה.

שלב העמקת השורשים אופיין ב"כניסה לעומק". הוקם צוות השימור, הוגברה הבקרה על חזות המבנים הפרטיים במסגרת מבצע שיפוץ מבנים, וניתן ליווי לפרוייקטים גדולים שהיוו "ספינות דגל" – דוגמת תיאטרון נגה, מרכז גולדה (המשכן לאמנויות הבמה) ומרכז השלום (ראיון עם אסיף).

טבלה מס' 8.

שלבים בשינוי הארגוני במינהל ההנדסה

שלב ההקמה	שלב ההתבססות	שלב העמקה	שינוי עיקרי
	אגף תכנון ובנין עיר <pre> graph TD A[אגף תכנון ובנין עיר] --> B[מחלקה לתכנון ארוך-טווח] A --> C[מחלקה לתכנון שוטף] B --> D[צוות מזרח] B --> E[צוות דרום] C --> F[צוות צפון] C --> G[צוות מרכז] </pre> • אבחנה בין רמות תכנון	מינהל ההנדסה <pre> graph TD H[מינהל ההנדסה] --> I[אגף רישוי ופיקוח] H --> J[אגף תכנון ובנין עיר] I --> K[צוות מזרח] I --> L[צוות דרום] J --> M[צוות צפון] J --> N[צוות מרכז] </pre> • הפרדה בין תכנון לרישוי • התמחות אזורית	
• הקמת "צוות שימור"	• התפתחות מערכת המיחשוב	• יצירת תפקיד אדריכל העיר בכפיפות ישירה למהנדס העיר	שינויים נוספים

מעמדו של התכנון העירוני

בשנים אלה הוביל מינהל ההנדסה מהלכים עירוניים נרחבים, אשר התמקדו בעידוד המגורים בעיר, בהתאם להכוונתה של תכנית המתאר העירונית. זאת על רקע תופעה מתמשכת של הגירה שלילית, בעקבותיה צנח מספר התושבים מ-385,000 נפש בשנת 1960, לכ-325,000 נפש בשנת 1985 (לוח 2.2, שנתון סטטיסטי 2000). בהשפעת גורמי התכנון, התמקדה מדיניות העירייה בשתי בעיות עיקריות, שנקשרו בתופעה הבלתי רצויה של ההגירה השלילית: האחת – דחיקת מגורים בפני עסקים, והשניה – תשתיות פיסיות וחברתיות רעועות בשכונות מגורים.

כנגד הבעיה של דחיקת המגורים בפני עסקים, יזמה העירייה והפעילה את פרויקט 'לב תל-אביב'. פרויקט זה עסק באזורי המגורים שבין מוקדי המע"ר, בהם ניתן היה לשנות יעוד ממגורים לעסקים באופן חוקי, על פי הוראותיה של תכנית גדס (יוסקוביץ', 1997). אזורים אלה, שהיו נתונים ללחצי ההתפשטות של המע"ר (מסמך התעסוקה, 1996), הוגדרו ונתחמו בתכנית המפורטת 'לב תל-אביב', שהוכנה על ידי מזור – מתכנן תכנית המתאר העירונית. על פי התייחוס בתכנית המפורטת הופעל כבר משנת 1983 'סל יישום' של אמצעי מדיניות מגוונים, שנסמך על שיתוף פעולה בין אגפי העירייה, ואף בין העירייה לממשלה – כגון סיוע בשכר דירה לצעירים ותמיכה במוסדות תרבות (ראיון עם מזור, ראיון עם גבריאלי, ראיון עם רז). בשנות ה-90 נערך מהלך המשך, בו הורחבה הפעילות העירונית לאזורים בהם שימושי המשרדים היו בלתי חוקיים (שימושים חורגים). בפרויקט 'פינוי עסקים ומשרדים מדירות מגורים' נכללו תשעה אזורים בעיר, ובהם שכונות שיקום. מינהלת הפרויקט הוקמה במינהל ההנדסה (מסמך מינהלת הפרויקט, 1991), והפעילה גורמים שונים בעירייה – ביניהם הפיקוח העירוני, הפיקוח על הבניה, בניין ערים, רישוי עסקים, איכות הסביבה, הכנסות העירייה, מרכז המידע של העירייה והשרות המשפטי (אקליפס).

הבעיה השניה, של תשתיות רעועות באזורי המגורים, טופלה ב'תכניות יישום' לשיקום שכונות. גם בתכניות אלה, הוביל מינהל הנדסה את הפעילות העירונית, שכללה שיתוף של גופים ציבוריים נוספים. מטרתן של תכניות היישום היתה "הגדרת מכלול האמצעים שבידי העירייה ורשויות נוספות לקידום שיקום שכונות בעיר, וגיבוש הדפוסים ליישום אמצעים אלה" (מסמך קיום מנחים לפיתוח עירוני, 1993). אחת מתכניות היישום הראשונות היתה תכנית היישום לשכונת פלורנטין, שהוכנה ב-1989 באגף לתכנון ובניין ערים במינהל ההנדסה, וגובשה על ידי צוות שכלל את רוב גורמי העירייה – חברתיים, חינוכיים ותשתיתיים (יוסקוביץ', 1997). תכנית זו נמסרה לניהולה של חברת 'עזרה וביצרון' שבבעלות העירייה (התאגידים, 2002). תכניות יישום נוספות נכללו בפרויקט שיקום שכונות ארצי, ונערכו על בסיס תב"עות, ובשיתוף של הממשלה, הסוכנות היהודית ומינהל מקרקעי ישראל. אלה נמסרו לניהולה של החברה הממשלתית 'חלמיש', המשותפת לעירייה ולממשלה ופועלת תחת אחריותו של שר הבינוי והשיכון (התאגידים, 2002).

התכנון העירוני הצליח בשנים אלה להוביל בהגדרת סוגיות ובעיות כלל-עירוניות, לתאם מהלכים עירוניים בשיתוף אגפים שונים בעירייה, ואף לרתום גופים ציבוריים נוספים כשותפים.

יחסי פקידים – נבחרים

גם היחסים בין הפקידות לנבחרים אופיינו בשנים אלה בעבודה כתף אל כתף. ראש העיר היה מרבה להתייעץ עם הפקידים (ראיון עם זילבר), והיו הסכמות עקביות למדי בין פקידים לנבחרים לגבי פיתוח העיר (ראיון עם אלרון). במינהל ההנדסה קיבלו הפקידים הבכירים תמיכה רחבה, כפי שמעיד המשנה למהנדס העיר, יוסקוביץ: "להט נתן לשמאי ולי גיבוי, וזה למרות שלפני שבאנו הוא לא ידע שצריך אותנו" (ראיון עם יוסקוביץ). תמיכה זו היא שאיפשרה, בין השאר, ביצוע שינויים מרחיקי-לכת במערכת התכנון העירונית.

שותפים בקביעת מדיניות

הציבור

שיתוף הציבור היה חלק בלתי נפרד ממפעלי שיקום השכונות – אשר עסקו בשיקום חברתי בצד השיקום הפיסי. כבר בשלב מוקדם מאוד נתפס שיתוף התושבים כתנאי הכרחי לשיקום ולבניית תשתית חברתית בריאה, וכראיה לכך הובא "כשלון של מרבית תכניות השיקום בכל ארצות תבל אשר התבססו על שיקום פיסי" (עזרה וביצרון, 1979).

לקראת תום כהונתו, פעל להט להרחבת שיתוף התושבים, במרחב ובזמן, על ידי קידום הקמתן של מינהלות רובעיות בתשעת רובעי העיר (נאום התקציב 1990). מטרתן של המינהלות הרובעיות להפוך את התושבים בכל רחבי העיר לשותפים פעילים בניהול אזור מגוריהם באופן שוטף. באמצעות המינהלות קיווה להט למסד את הקשר בין העירייה לתושבים כדיאלוג קבוע, ולייעל את הקצאת המשאבים ברחבי העיר (נאום התקציב 1993). בתום כהונתו של להט פעלו בעיר מינהלות בשלושה רובעים מתוך סך התשעה: ברובע צפון-מזרח, ברובע מזרח וברובע בני דן (תכנית העבודה לשנת 1994).

חברות עירוניות

בתת-תקופה זו פעלו בתל-אביב-יפו שש חברות עירוניות בתחום הפיתוח העירוני: 'אחוזות החוף', 'החברה לפיתוח יפו העתיקה', 'החברה לפיתוח תל-אביב', 'חלמיש', 'נתיבי איילון' ו'עזרה וביצרון'. ארבע מהן חברות בבעלות משותפת עם משרדי הממשלה והמוסדות הלאומיים, ואילו השתיים הנותרות – 'אחוזות החוף' ו'עזרה וביצרון', בבעלות עירונית מלאה. החברות שבבעלות מלאה שירתו טווח רחב של נושאי מדיניות עירונית, וביניהן היתה חברת 'עזרה וביצרון' פעילה ביותר, וראש העיר אף היה מעורב בפעילותה כחבר דירקטוריון.

חברת 'עזרה וביצרון' שנוסדה ב-1937 כחברה לשיכון, כמעט פסקה בשנים אלה ממילוי ייעודה המקורי. זו הייתה "סיטואציה של 'חברת מגירה' – חברה עם שם שאין בה פעילות", לדברי ליאור דושניצקי ששימש כמנכ"ל החברה בין השנים 1983 – 1988. בנסיבות אלה שינתה החברה העירונית את אופי פעילותה במהלך שנות ה-80, ועסקה ביזום פרויקטים של בינוי ופיתוח עירוניים באמצעות משקיעים פרטיים (תאגידים 1992).

הפרויקטים היזמיים שקידמה חברת 'עזרה וביצרון' הוקמו על קרקע בבעלות עירונית. לדברי דושניצקי, היתה זו גישה שעל פיה פעלה החברה, שכן "במקומות שבהם כל הקרקע בידים פרטיות – רק בתכנון ובמיסוי ניתן להוציא את הבעלים משלוותו – שיישם ויבנה. כאשר הקרקע ממלכתית – צריך לרצות את פניו של הגורם הממלכתי. והנה, סיטואציה בחוקי המקרקעין במדינה – קרקעות בבעלות עירונית שהעירייה יכולה במסגרת החוק לפעול בהן, לשנות את יעודן וליצור בהן פרוייקטים בעלי היבט כלכלי, תמורה כלכלית – ומכאן לחדול בתפקידה ולמסור לגופים שיתנו תמורה ראויה. העיר יכולה ליצור מומנטום של פיתוח, ולכוון את האיכות וההיקף של היזמות הפרטית. העירייה באמצעות החברה הופכת יזם עירוני – שהוא קטליזטור להכפלת ולשילוש עוצמת פעילותו, למה שקורה בעיר" (ראיון עם דושניצקי).

בשנת 1988 דורגה חברת 'עזרה וביצרון' בין מאה המיזמים המובילים בישראל על ידי Dun & Bradstreet, ותוארה כבעלת שתי פנים: כזרוע ביצוע של העירייה המנהלת ומיישמת עבודות ציבוריות ברחבי העיר, וכסוכנת הנדל"ן של העירייה. בתפקידה כסוכנת נדל"ן עסקה החברה בזיהוי אתרים מתאימים לפיתוח, ייזום פרויקטים, איתור שותפים עסקיים, מעורבות בתכנון, עיצוב ושיווק פרויקטים, בהסרת מכשולים ביורוקרטיים, בתיאום עם אגפים שונים בעירייה לצורך פינוי השטח והכנת מכרזים, ובהורדת המיסוי שמטיל משרד המסחר והתעשייה. על פי הדו"ח, בתקופה של שנתיים הניבה חברת 'עזרה וביצרון' לקופת העירייה הכנסה של 40 מיליון דולר ממכירת קרקע עירונית (Dun & Bradstreet, International, 1988). לקראת תום כהונתו של ראש העיר להט, היתה חברת 'עזרה וביצרון' בעלת מחזור הכנסות גבוה יותר מכל חברה עירונית אחרת (תאגידים, 1992, 1993).

משרדי הממשלה

משרדי הממשלה היו שותפים לעירייה במספר תחומי מדיניות מרכזיים. מלבד השתתפות בתקצוב השירותים הממלכתיים, כגון חינוך ובריאות, בשיעור של כ-10% עד 15% מסך התקציב העירוני, התקיימו שיתופי הפעולה במסגרת חברות ממשלתיות, שבבעלות משותפת של הממשלה והעירייה. באמצעות חברת 'חלמיש' נערך שיקום שכונות בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל והסוכנות היהודית. בחברת 'נתיבי איילון' פעלה העירייה בשיתוף עם משרד התחבורה בקידום התשתית התחבורתית במטרופולין תל אביב, והביאה לסיום העבודה על הקטע המרכזי שבין מחלף גלילות ועד החיבור לכביש המהיר לירושלים בשנת 1992 (תאגידים, 1993).

למרות שיתופי הפעולה, היחסים של העירייה והממשלה לא התנהלו באווירה של שיתוף, והממשלה נתפסה לרוב כמצרה את צעדיה של העירייה. גזבר העירייה באותן שנים, מר יצחק אלרון, חש שהשלטון המרכזי ראה בשלטון המקומי מתחרה. לדבריו: "בצרפת מקדיש הנשיא מזמנו לפיתוח עיר הבירה פאריז, אבל בארץ היתה אוירה של בלימה, של ביקורת ושל בזבזים" (ראיון עם אלרון). בנאומיו השנתיים לקראת אישור התקציב, מחה להט שנה אחר שנה כנגד קיצוצים בהכנסות שגזרה הממשלה על העירייה, ואף טען שהממשלה כפתה על העירייה מיסוי נמוך מזה המקובל בשלטון המקומי (נאום התקציב 1989). להט חזר והזכיר שהממשלה אינה משלמת את מלוא הארנונה בגין נכסיה בעיר, תשלומים שהיו עשויים להקטין את חובות העירייה ב-400 מיליון ש"ח במהלך עשור. מאידך, נטען שהממשלה מסרבת לסייע

לעירייה בהסדר חובותיה ובפריסת תשלומים (נאום התקציב 1993). כל אלה הובילו להצגת מדיניות הממשלה כסיבה הראשית למצוקה הכספית בעירייה: "...הגורמים האלה, בהצטרפותם, הם מקור הגרעון בקופת העירייה, גרעון שלא היה צריך להיווצר ולא היתה סיבה שיווצר, חוץ מהסיבה שהזכרתי, כלומר מדיניות כלכלית ממשלתית מכוונת לקצץ את כנפיה של עיריית תל-אביב-יפו ולכווץ את שירותיה ואת פעולות הפיתוח שלה" (נאום התקציב, 1989).

חוסר שביעות הרצון ביחסים עם הממשלה עלה גם בהיבט של חלוקת העבודה. הדבר היה מורגש תחילה בשיתופי הפעולה הממוסדים, ובעיקר בנסיגה הדרגתית בתמיכה הממשלתית בשיקום שכונות (נאום התקציב, 1984). אולם משהחל זרם העלייה מברית המועצות לשעבר, גברה הביקורת של העירייה על התנהלות הממשלה: "גם אם הממשלה היתה פועלת בצורה האופטימלית, היה עיקר הנטל הביצועי של קליטת העלייה נופל על שכמ הרשויות המקומיות. עכשיו, כשהממשלה מגלה אוזלת יד, נופל כמעט כל הנטל על הרשויות המקומיות והן שנאלצות להתמודד כמיטב יכולתן עם נושאי המגורים, החינוך, הקליטה החברתית ועוד. ואם עד היום הזה לא הגענו למשבר כולל בקליטת העלייה, הרי זה קודם כל הודות לכך שהרשויות המקומיות הצליחו לקחת על עצמן חלק ניכר מהמשימות שהממשלה היתה אמורה לבצע ולא ביצעה" (נאום התקציב, 1991).

מוסדות התכנון

העירייה, ובפרט מינהל ההנדסה, ראו במוסדות התכנון מגבלה נוספת להתפתחות העירונית. תהליכי אישור של מסמכים סטטוטוריים נמשכו שנים רבות, ונטען כי אינם מצליחים לתת מענה לדינמיקה התכנונית בעיר מטרופולינית. עוד נטען כי הועדה המחוזית אינה ערוכה להתמודד עם תכנון כוללני, חסרת כח אדם מקצועי וכלים תומכי-החלטה, ובהיעדר תכנית מתאר מחוזית – לא ניתן להגיע לידי תיאום תכנוני בין הרשויות במחוז בתחומי תשתית, חשמל, פסולת, איכות סביבה, היקפי הפיתוח ויעודי הקרקע (יוסקוביץ', 1997).

בשנים אלה אכן נערמו קשיים על תפקודה של הועדה המחוזית. בסוף שנות השמונים פעלה הועדה ללא מתכנן מחוז קבוע, לאחר שהאדר' דב רדושר סיים את תפקידו. אדר' דינה רצ'בסקי מילאה מקומו באופן זמני, ולאחריה התמנה ממלא מקום זמני נוסף, מר יצחק פרוינד, שהיה מתכנן מחוז חיפה והקדיש יום אחד בשבוע למחוז תל-אביב. תכנית המתאר המחוזית לא אושרה בשל התנגדות העיריות, וכאשר התמנה אדר' דני רז כמתכנן המחוז בינואר 1990, היתה תכנית המתאר המחוזית כבר מיושנת. באותה שנה, בשל צרכי קליטת העלייה, התקבלה הוראת שעה בחוק התכנון והבנייה על פיה הוקמה במחוז 'ועדה לבניה למגורים ולתעשייה' (ול"ל), שהיתה מוסמכת לדון בתכניות של 200 יחידות דיור ומעלה בהליכי אישור מקוצרים ומזורזים (חוק הליכי התכנון והבנייה [הוראת שעה], התש"ן – 1990). אולם במחוז תל-אביב גם אישור התכניות בול"ל נתקל בקשיים, בשל מורכבות התכניות שכללו שימושי קרקע מעורבים עם מסחר ועסקים, בעלויות פרטיות, מבנים לפינוי ולהריסה, איחוד וחלוקה של חלקות ותשלומי פיצויים. לבסוף התאשרו התכניות הודות לשיתוף פעולה בין העירייה לועדה המחוזית, תחת הבקרה הצמודה של ראש הממשלה דאז, יצחק רבין, אשר הוביל את משרד הפנים (ראיון עם רז).

בלא תכנית מתאר מחוזית שתנחה את מדיניותה, פעלה הועדה המחוזית על פי תפיסה של המחוז כמוקד כלכלי ואורבני ואישרה תכניות חלקיות – בהן בנייה לגובה לאורך צירים ראשיים, תכניות שימור בלב הערים, מחלפים בכבישים הראשיים, תכנית מעודכנת למתחם הבורסה ותכניות מגורים מצפון לירקון (ראיון עם רז).

בעיריית תל-אביב-יפו הורגש חסרונה של תכנית כוללת לתיאום אזורי, ובמסמך-רקע לפגישה בין ראש העיר לבין שר הבינוי והשיכון, שכותרתו "תכנית פיתוח משולבת למטרופולין תל-אביב", הוצע להקים ישות מטרופולינית. ישות זו תפעל כזרוע של הרשויות המקומיות במטרופולין ושל גורמי הממשלה האחראים לתכנון ולפיתוח, ותמנה צוות להכנת תכנית פיתוח משולבת למטרופולין תל-אביב. כן הוצע שתכנית הפיתוח המשולבת למטרופולין תהווה מדיניות אזורית רב-תחומית, אשר תגבש עקרונות לחלוקה תפקודית, ביזור שימושי מע"ר, התמחות של ערי ואזורי המטרופולין, רציונליזציה של גבולות מוניציפליים ותיאום פרויקטים בתפר שבין רשויות (חומר רקע לפגישת עבודה עם שר השיכון, 1992). באמצעות מדיניות אזורית ויצירת חלוקה תפקודית, קיוו בעיריית תל-אביב-יפו לבסס את ההכרה במרכזיותה של העיר. אולם למרות דרישות העירייה, היא לא זכתה לעדיפות בתכנון המחוזי. לדברי רז, מתכנן המחוז: "היה ברור לנו שקיימת תחרות בין הערים במחוז ולפיכך לא הענקנו עדיפות מיוחדת לתל-אביב כפי שמהנדס העיר דרש. עמדתי היתה שאני מתכנן המחוז ולא מתכנן עיר כלשהי, על כן כל הערים במחוז זכו לתמיכה. בראיה ארצית, פיתוח ובניה במחוז תל-אביב מועילים למדינה, ולא משנה באיזו עיר מערי המחוז" (ראיון עם רז).

יחס לתקציב

"המצב ההתחלתי שמצאתי עם כניסתי לתפקיד היה מצב של גרעון שהעמיד את העירייה בפני הצורך להיאבק על קיומה הכלכלי ומאז מצב זה לא תוקן", כך אמר ראש העיר להט בהגישו את תקציב 1984 לאישור מועצת העירייה. בשיאה של אינפלציה דוהרת, נפתחה שנת הכספים 1984/5 בגרעון מצטבר של 3.5 מליארד שקל (נאום התקציב 1984). בסוף שנת 1993, סיום כהונתו של להט, עמד הגרעון המצטבר על כ-241 מיליון ש"ח (הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 1995 – מינהל הכספים, אגף תקציבים). לקראת סוף שנות ה-80, הצליחה העירייה לשמור על תקציב מאוזן ללא גרעון שוטף במשך מספר שנים. מאמצי קליטת העלייה בשנים שלאחר מכן, אילצו את העירייה לשוב לתקציב גרעוני (נאום תקציב 1991). בנסיון למנוע את העמקת הגרעון, ביקשה העירייה פריסת חובות עבור השקעותיה ארוכות הטווח בפיתוח עירוני, אך משרד האוצר העניק רק מימון ביניים קצר-טווח של 150 מיליון ש"ח (נאום התקציב 1993). הגרעון כשלעצמו לא הרתיע את ראש העיר להט. בנאום התקציב שסיכם את שנות פעילותו, אמר: "לא חסרו בתולדות העירייה יועצים ונביאי זעם, שראו את חזות הכל בתקציב מאוזן. תקציב מאוזן הוא מסמך יפה בתיקה, אבל את העיר הוא עלול לחנוק... כאשר נכנסתי לעירייה לפני עשרים שנה, ירשתי מראש העירייה הקודם תקציב שהיה עמוס חובות כבדים. הנטייה הטבעית היתה למתוח ביקורת קשה על תקציב כזה ועל מצב כזה. אך כשלמדתי להכיר קצת יותר את ענייני העירייה, הלכה וגברה הערכתי ליהושע רבינוביץ', שהבין כי ההגיון של המעשים איננו נראה תמיד יפה במספרים" (נאום התקציב 1993).

הסוגייה שהטרידה את להט הרבה יותר היתה עצמאותה של העירייה. להט טען שככל שהעירייה תהיה עצמאית בקביעת מקורות ההכנסה לפעילותה, כן היא תהיה מסוגלת לשאת באחריות לניהול תקין ולהקצאת משאבים (נאום התקציב 1987). כאשר משרד האוצר הכתיב שינויים בשיעורי גביית הארנונה, מחה על כך להט באומרו: "טעם מיוחד לפגם יש בכך שהאוצר גזר עלינו את צמצום התקציב לא על ידי קיצוץ בהקצבות הממשלתיות, אלא דווקא על ידי קיצוץ בהכנסות העצמיות... אני נאמן לשיטתי, התובעת להניח לעיר ולתושביה את ניהול ענייניהם מתוך אי תלות בשיקולים זרים" (נאום התקציב 1988). כבר בשנת 1984 היה שיעור ההכנסות העצמיות בתקציב עיריית תל-אביב-יפו גבוה. בשנים שלאחר מכן עלה מרכיב ההכנסות העצמיות בתקציב, והגיע בשנת 1987 לכ-85% (נאום התקציב 1987), ובשנת 1989 לכ-90% (נאום התקציב 1989). הרצון להשתחרר מתכתיבי הממשלה הוביל לחיפוש אחר מקורות הכנסה נוספים (נאום התקציב 1984). עוד בסוף שנות ה-70 הוקמה קרן תל-אביב לפיתוח, שעסקה בגיוס תרומות למסדות חינוך, מרכזים קהילתיים, מרכזים לבריאות המשפחה, מוסדות תרבות ואמנות, שירותי רווחה, וטיפול שטחים פתוחים ברחבי העיר (עלון קרן תל אביב לפיתוח, 2007). תרומות אלה סייעו לשיפור איכות החיים בעיר, והעירייה המשיכה בחיפוש אחר אמצעים נוספים להגדלת עצמאותה. במסגרת זו שקדו גופי העירייה, ובהם מינהל ההנדסה, על פיתוח כלי מדיניות שיסייעו בהפחתת הנטל מן הקופה הציבורית.

הליכים ומבנה המדיניות

פרוצדורות

בתת-תקופה זו הונהגו מספר הליכים לא רשמיים, שצורפו להליך הרגיל של קידום תכניות כפי שהוא מתחייב מחוק התכנון והבנייה. התפתחותם של הליכים לא רשמיים אלה מלווה את השינויים שחלו במדיניות התכנון העירוני ובמערך הארגוני של מינהל ההנדסה.

פורום מהנדס העיר ("פורום תכנון") – בסוף שנות ה-80 נקבע פורום המתכנס אחת לחודש, על מנת לדון בתכניות חדשות המטופלות על ידי מינהל ההנדסה (ראיון עם בר-יוסף). בפורום מתקבלת החלטה ראשונית של מהנדס העיר אם להמשיך בקידום תכנית או לדחותה. החלטה חיובית עשויה להעביר את התכנית לקידום במסלול פשוט ומהיר (ראיון עם אסיף), ואילו החלטה שלילית אינה מונעת מן היזם להמשיך ולקדם את תוכניתו, שכן הפורום אינו סטאטוטורי ולהחלטותיו אין תוקף חוקי. לעיתים מתאשרת תכנית בועדה המקומית בניגוד לחוות דעת שלילית שניתנה בדיון הפורום (ראיון עם רבקה פרחי). בפורום מציג היזם את התכנית ולאחר מכן נערך סבב תגובות בין הנוכחים. המוזמנים לשיבות הפורום הם גורמים הנוגעים לתכנית, בתוך העירייה ומחוצה לה – כגון חברת החשמל, מינהל מקרקעי ישראל או בזק – העשויים לתרום לתכנית בהתהוותה (ראיון עם בר-יוסף).

יש הרואים את הפורום כתולדה של השינוי המבני במינהל ההנדסה. בעקבות שינוי זה נוצר צורך בקיום תהליך הקושר בין כל דרגות ההיררכיה: "מערכת התכנון גדלה, 70 עובדים באגף תכנון ובניין ערים, והיזם מתחיל להתרוצץ. הפורום מוביל את היזם מהפקיד הראשון ועד למהנדס העיר. קיומו של הפורום ממסד תהליך נקי – שאינו קשור דווקא לפקיד מסוים" (ראיון עם סנטו). באמצעות הפורום נעשה תהליך קידומה של תכנית יותר פורמאלי, ומהנדס העיר יותר מעורב בו: "נכון יותר שמהנדס העיר יהיה זה שמחליט על קידום תכנית, ולא הרפרנט. כך, כשעומד הרפרנט מול הועדה המקומית, הוא מייצג את מהנדס העיר" (ראיון עם רבקה פרחי). עוד נאמר שהפורום הופך את התהליך כולו ליותר מתואם ויותר שקוף כלפי פנים (ראיון עם בר-יוסף). כתוצאה מכך תהליך גיבוש התכנית ואישורה מהיר יותר (ראיון עם בר-יוסף, ראיון עם אסיף), ועבור היזם – קיימת ודאות גדולה יותר לגבי סיכויי התב"ע להתאשר (ראיון עם סנטו).

מספר שנים לאחר הקמת הפורום, כאשר היה אדר' ברוך יוסקוביץ' מהנדס העיר, נכתב 'נוהל הגשת נושא לדיון בפורום תכנון'. בנוהל הוגדר סוג התכניות שיידונו בפורום: "תכניות מורכבות שיש להן השלכות תכנוניות רחבות וכן תכניות שנויות במחלוקת... בדומה לפורום תכנון כפי שהתנהל עד היום" (נוהל הגשת נושא לדיון בפורום תכנון, סימוכין: תבע – אט – 0626, 1994). על פי הגדרה זו ניתן לקשור גם בין הקמתו של פורום תכנון לבין דפוסי הפיתוח העירוני שהתפתחו בשנים אלה: 'ספינות-דגל' שהן בעלות 'השלכות תכנוניות רחבות', ויוצרות השפעות חיצוניות בסביבתן.

ועדה ארכיטקטונית – ועדה נוספת לא סטאטוטורית שפעלה בשנים אלה היא הועדה הארכיטקטונית, אשר עסקה בבחינת ובהנחיית תכניות בהיבט העיצובי. בנוסף, החזיקה הועדה המקומית 'אדריכל ועדה', שהשתתף בקביעות בדיוניה ומסר את חוות דעתו לגבי התכניות הנדונות (פרוטוקולים של וב"ע מספטמבר 1989, למשל). חשיבות ההיבט העיצובי היתה רבת משקל בפרויקטים שהם "ספינות-דגל", כפי שניתן ללמוד מתכנון המשכן לאמנויות הבמה ומרכז השלום.

בתכנון המשכן לאמנויות הבמה הקים ראש העיר להט ועדת היגוי ארכיטקטונית, שתפקידה היה לייעץ לוועדה המקומית לתכנון ובנייה בכל נושא הקשור למשכן, ולגבש הנחיות עיצוב אדריכליות. בראש ועדת ההיגוי הארכיטקטונית עמד מהנדס העיר, אדר' שמאי אסיף, ובין חבריה נמנו אדריכלים ומהנדסים שאינם מן העירייה, ובהם האדר' יעקב רכטר שנבחר לתכנן את המשכן (דו"ח ביקורת בנושא חברת המשכן לאמנויות הבמה, 1995).

בתכנון מרכז השלום, יעצה הועדה הארכיטקטונית לוועדת המכרזים, והיתה לה השפעה מכרעת בבחירת ההצעה הזוכה (ראיון עם זילבר). ראש העיר ומהנדס העיר תמכו בהצעה בעלת הניקוד הגבוה ביותר עבור עיצוב ארכיטקטוני, למרות שהיו הצעות עדיפות ממנה מן הבחינה הכספית. גזבר העירייה לא הסכים עם הבחירה: "כשאתה עושה מכרז, אי אפשר לאמר שהתרומה הכספית איננה חשובה, ורק התכנון חשוב" (ראיון עם אלרון). כיום, יש הסוברים שבשל כך עיסקת מרכז השלום היתה לא מוצלחת מבחינתה של העירייה (ראיון עם הרינגמן).

מקרים אלה מעידים על חשיבות ההיבט העיצובי בשנים אלה, שגברה לעיתים על חשיבות ההיבט הכספי.

היטלים והסכמים – למרות שההיבט הכספי לא היה בהכרח החשוב ביותר, הקדישו במינהל ההנדסה תשומת לב רבה לסוגיית משק הכספים במימוש תב"עות.

על פי חוק, רשאויות הרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר למימון תשתיות באמצעות אגרות פיתוח (מרגלית ואלתרמן, 1998). אולם בשנות העלייה, שאופיינו בבנייה חדשה בשטחי קרקע גדולים, מצאה העירייה את אגרות הפיתוח כבלתי מספיקות להנחת צנרת למרחקים ארוכים, ולבניית גשרים ומחלפים. העירייה הנהיגה תשלומי אגרה נוספים עבור הוצאות פיתוח מיוחדות, שזכו לכינוי "אגרות-על", ונגבו על בסיס הסכמה בין היזם לעירייה (ראיון עם לדור).

בדומה לכך, נקבעו הסכמים בין העירייה ליזמים על מימון וביצוע משימות לטובת הציבור, בפרויקטים שבהם זכויות בנייה מוגדלות. גם נהג זה, כמו "אגרות-העל" התפתח בעיריית תל-אביב-יפו בתחילת שנות ה-90' (ראיון עם לדור). סוג ההסכם נקבע על פי היזם והבעלות על הקרקע:

- בקרקעות בבעלות ממלכתית נחתמו "הסכמי פיתוח" עם יזם ציבורי
- בקרקעות בבעלות עירונית נחתמו הסכמים נכסיים עם יזם פרטי
- בקרקעות בבעלות פרטית הוטלו "מטלות ציבוריות" על היזם הפרטי

"הסכמי פיתוח" בין העירייה לבין היזמים הציבוריים התבססו על מימון בשיטת המשק הסגור, והפניית תקבולי השיווק לצרכי פיתוח. התקבולים המוגדלים נבעו מהגדלת זכויות הבנייה ומאישורן המהיר של תכניות למגורים בול"ל. "חבילות משימה" שהוטלו על היזם הציבורי בהסכם הפיתוח כללו התחייבויות לביצוע התשתית ולהקמת מוסדות ציבור (מכתב למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, 1992).

בהסכמים הנכסיים נמסרו קרקעות עירוניות לפיתוח על ידי יזם פרטי, והתקבולים ממכירת או החכרת הקרקע הועברו לקרנות של העירייה. "קרנות ממכירת מקרקעין" שימשו כמקורות לתקציב הבלתי רגיל ואף לתקציב הרגיל של העירייה (דו"ח כספי, 2002).

המטלות הציבוריות על יזמות בקרקעות פרטיות הוצגו לראשונה בשלהי שנת 1992, במדיניות לפיתוח המע"ר לאורך שד' רוטשילד (ראיון עם אראל). מטלות אלה כללו שימור מבנים, פתרונות חניה, הקצאת שטחי ציבור והקמת מוסדות ציבור. כמו הסכמי הפיתוח, גם המטלות הציבוריות ממומנות במעין משק סגור, על ידי הפניית תקבולים שמקורם בזכויות בנייה מוגדלות, כפי שנאמר בהחלטה על מדיניות פיתוח שד' רוטשילד: "כל מגדל יקבל מטלות ציבוריות, כדי לממש אותן צריך לתת תמריצים של זכויות בנייה". הסף העליון שנקבע לזכויות הבנייה – 100,000 מ"ר ב-7-8 מגדלים, בגובה מירבי של 25 קומות. הנימוק לקביעת סף עליון כלשהו היה הרצון שלא לפגוע באופי המתחם שהינו מרקם היסטורי (החלטה מס' 83ב' – 12 והמסמך הנלווה לה, 25.11.92).

החל בשנות ה-90' היו הסכמים אלה לסוגיהם לחלק בלתי נפרד מהליך הכנת תכניות, שבהן מוקנות זכויות מוגדלות – בין אם הן תב"עות נרחבות בקרקעות ממלכתיות התואמות לספי הכניסה לדיון בול"ל, תכניות לספינות דגל בקרקעות העירוניות, או תב"עות נקודתיות בקרקע פרטית.

פורמט המדיניות

תכנית אב עירונית ותב"עות על פיה – בשנים אלה נסמך התכנון העירוני על תכנית אב כלל-עירונית ארוכת טווח, שהוכנה על ידי אדר' אדם מזור, ואושרה בוועדה המקומית בשנת 1985. תכנית זו נגזרה מתכנית המתאר המטרופוליטית לגוש-דן משנות ה-70, אף היא בתכנונו של מזור. התכנית למטרופולין גוש-דן כללה את הערים תל-אביב-יפו, רמת-גן, גבעתיים, בני-ברק, חולון ובת-ים (ראיון עם מזור). לפיכך, תכנית האב העירונית פותחה מתוך תפיסה אזורית של מערכת הקשרים, התפקודיים והכלכליים, של תל-אביב-יפו עם המרחב הסמוך.

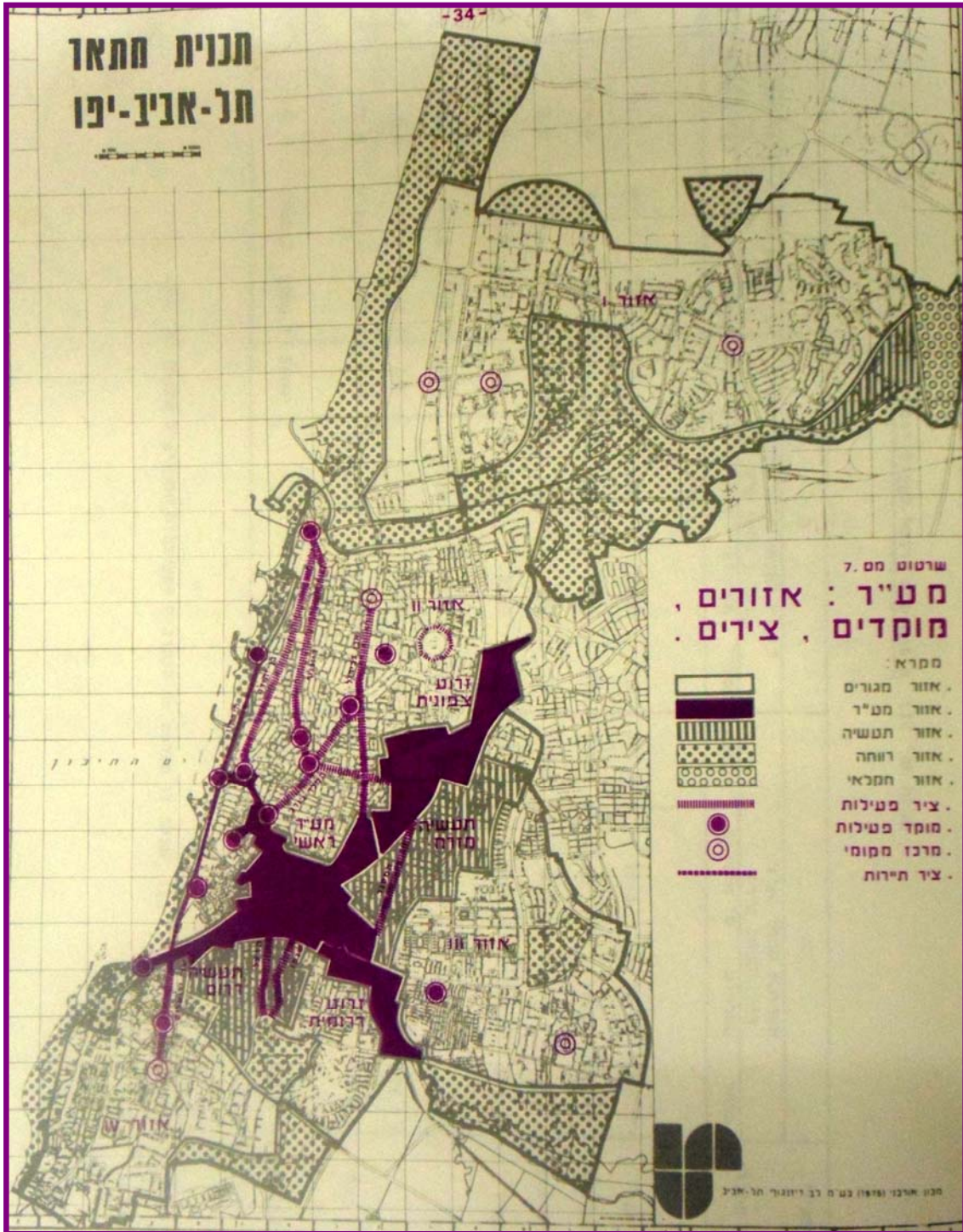
תכנית מזור התייחסה לטווח זמן של 25 שנים, עד שנת 2010, וקבעה לעיר יעד אוכלוסיה של 460,000 תושבים. מבחינת תכניה, היתה תכנית מזור המשכית במידה רבה לתכנית השמשוני משנות ה-60. מדיניות התכנון המוצעת בה היתה "הפרדה מרחבית בין פעילויות מתחרות, ובו בזמן שמירת גיוון הפעילויות והאופי האורבני בכל חלקי העיר" (סקירה, 1996). התכנית קראה למאמץ מיוחד בשיקום אזורי מגורים שהתנוונו בעקבות פלישת עסקים, ובהם כארבעים מתחמי מגורים, בדגש על אזור לב העיר. במקביל לכך, הציעה התכנית לצמצם את שטחי המע"ר ההיסטורי באזור שד' רוטשילד, ובמקום זאת קבעה שתי זרועות מע"ר נוספות – זרוע צפונית לאורך הגדה המערבית של האיילון, וזרוע דרומית סביב התחנה המרכזית החדשה (מפה מס' 9). כמו כן הוגדרו בתכנית מזור ארבעה אזורי תעשייה – בשתי גדות האיילון בסמוך למע"ר, בצפון (עתידיים) ובדרום (צפון יפו).

תכנית מזור אושרה ב-1985 על ידי הוועדה המקומית כמסמך מדיניות, ולא הועברה להשלמת הליך האישור הסטאטוטורי בוועדה המחוזית. בעירייה העדיפו לראות בה מעין "תכנית אב" לפיתוח העיר, מסמך מנחה שאינו מחייב ואינו כובל את העירייה (ראיון עם מזור, ראיון עם לסקר). כך התאפשר לעירייה לערוך שינויים בתשריטי התכנית במשך השנים, בהתאם לצרכים משתנים (סקירה, 1996). בעקבות תכנית מזור הוכנו תב"עות לאזורי העיר ולשכונות השיקום, ביניהן תב"עות לנווה צדק, כרם התימנים ומנשיה (סקירה, 1996).

מדיניות תכנון משלימה לתכנית העירונית – בשנים שלאחר אימוצה של תכנית מזור, נוצרו מסמכים נוספים של תכנון ברמה הכלל-עירונית. מסמכים אלה משקפים התאמות למציאות המשתנה. חלקם מהווים המשך מובהק לתכנית מזור, אולם אחרים מהווים שינוי בהגדרות ובתכנים. מסמך מדיניות השימור משנת 1989 תמך בתכנית מזור, בהגבירו את המודעות למורשת הבנויה, מודעות אשר תרמה לשיפור תדמית אזורי המגורים הותיקים. מסמך זה התמקד בשימור כ-1,000 מבנים בלב העיר, בנווה צדק וביו – אזורי מגורים שנדרשו לחיזוק על פי תכנית מזור.

מסמך השימור נדרש להתעמת עם תכניות קודמות, שהועידו אזורים בעיר לשיקום על ידי הריסתם כליל ובנייתם מחדש. מאחר והתכניות להריסה היו בתוקף, הציע אדריכל העיר להפעיל את סעיפים 77 ו-78 בחוק הכנון והבנייה, המתייחסים לתקופת מעבר שבין תכנית אחת לאחרת. באמצעות הפעלת סעיפים אלה יכולה העירייה לקבוע תנאים שיבטיחו שמירה והגנה על מבנים, עד למיסודו של נושא השימור בתכניות חדשות (מסמך השימור, 1989).

מפה מס' 9.



מקרה נוסף של שימוש בסעיפים 77 ו-78 היא תכנית "נ". גם תכנית זו עלתה בקנה אחד עם מטרותיה של תכנית מזור. תכנית "נ" הוכנה בתחילת שנות ה-80, ועסקה בהטלת מגבלות על השימושים למשרדים באזורי מגורים. התכנית לא הופקדה ולא אושרה, אלא הופעלה כתכנית מדיניות במסגרת סעיף 78 לחוק, מעין תכנית בהכנה לקראת אישור. המשנה למהנדס העיר, יוסקוביץ', טען שעל ידי כך התאפשר עדכונה המהיר של תכנית "נ" בתחילת שנות ה-90, כשנקבעו אמות מידה מחמירות ביחס למשרדים באזורי מגורים. בזכות השינוי המהיר במדיניות הצליחה העיר לקלוט יותר מ-40,000 עולים ללא כל בנייה חדשה (יוסקוביץ', 1997).

לעומת זאת, לעיתים היוותה מדיניות התכנון המשלימה שינוי לתכנית העירונית ולתב"ע מאושרות, בעיקר בתחילת שנות ה-90, בשלהי כהונתו של להט. יש אף שסברו כי מסמכי המדיניות המשלימים עומדים בסתירה למדיניות הכוללת.

באזורי התעשייה שסומנו בתכנית מזור, בהם חלה תב"ע 1043 שאסרה את השימוש למשרדים (דו"ח מבקר המדינה, 2005), פעלה העירייה באמצעות מדיניות של שימושים חורגים ופרשנות מורחבת. באזורים אלה התרבו פניות יזמים לשנות יעוד מבני תעשייה למבני משרדים, על רקע סלילת נתיבי איילון. תחילה אושרה מדיניות של 'שימושים חורגים' באזור התעשייה ממזרח לאיילון, בישיבת הועדה המקומית מיום 24.10.90. על פי מדיניות 'השימושים החורגים' ניתן להקים מבנים שאינם תואמים את תב"ע 1043 (החלטה 52ב' – 3, מיום 24.7.91). פחות משנה לאחר מכן, ב-24.7.91, אושרה בועדה המקומית מדיניות של 'פרשנות מורחבת' בכל אזורי התעשייה בעיר. בפרשנות המורחבת נקבעו היעודים שניתן להוסיף באזורי התעשייה, והושם "דגש על נושאים שאינם תעשייתיים מובהקים ואינם מע"ריים" (החלטה 52ב' – 3, מיום 24.7.91).

לכאורה, הרחיבה מדיניות 'הפרשנות המורחבת' את מדיניות 'השימושים החורגים', והעניקה לה הקשר רחב וכלל-עירוני. אלא שבעירייה פעלו על פי סיכום לפיו השימושים החורגים לא נדרשים להיות תואמים לפרשנות המורחבת. בעוד מדיניות הפרשנות המורחבת הועברה לדיון בועדה המחוזית, כשינוי לתב"ע 1043, הובהר כי מדיניות השימושים החורגים לא תועבר לאישור הועדה המחוזית, אלא תופעל לתקופה מוגבלת של חמש שנים (רופ/רב/6436, מתאריך 18.11.91). לדברי אסיף: "דינמיקה של עיר צריכה להיענות לכלכלה, לחברה, לתרבות עירונית. צריך למצוא את כל הכלים לאפשר לה לקרות. אנשים באים לעיר בגלל הדינמיקה שלה, זהו 'הסוד של העיר'. אם היא לא תהיה דינאמית מספיק היא תמות, העיר לא יודעת לחכות. לפעמים החיים יודעים יותר טוב מאיתנו – באזור האיילון רצו לקרות כל מיני שימושים של תעסוקה, ולא רצינו לעצור זאת בגלל תב"ע ישנות, אם יש דרך מהירה יותר מלעשות תכנית כוללת" (ראיון עם אסיף).

בועדה המחוזית נתפסו מהלכים אלה ככלי בידי העירייה לגביית היטלים בגין שימושים חורגים, ללא השקעה מתאימה בתשתיות (ראיון עם רז). לדעת משרד מבקר המדינה, אשר בחן את התנהלותה של העירייה בנושא זה, הובילה המדיניות הגמישה שנקטה בטרם אישור התכנית החלופית בועדה המחוזית, להקצאה בלתי שוויונית של משאבים ולפגיעה בסדר החברתי (דו"ח מבקר המדינה, 2005).

תת-תקופה שניה: 1993 – 1998

תכני המדיניות

דגשים במדיניות

בין 'עיר לתושביה' ל'עיר מרכזית'

בתת-תקופה זו הדגישה המדיניות העירונית את שמירתה וטיפוחה של תל-אביב-יפו כעיר מרכזית במרחב המטרופוליני והארצי. תפיסה של תחרות בין ישובים כבר היתה גלויה ומוצהרת: "אצל מילוא ואצלי הנושא של התחרות היה מרכזי. היא הייתה בעיקר עסקית, לא על מגורים" (ראיון עם דרין). גם הצורך בחיזוק בסיס המס של העירייה עלה במפורש. בדיון ציבורי בנושא הבנייה לגובה, אמר ראש העיר מילוא: "קל מאוד להגיד אל תבנו מגדלי משרדים בתל-אביב. אז קמו בנייני משרדים ברמת-גן ובהרצליה, ואנשים פשוט ברחו מהעיר. כראש עיר, אני לא מוכן לשאת באחריות לבריחה. ואני כבר לא מדבר על כך ששמונים אחוז מהכנסות העירייה מארנונה הן ממשרדים" (העיר, 15.9.95).

מסמכי מדיניות לעידוד התעסוקה דנו בסוגיית מרכזיותה של העיר במדינה: "בעשור האחרון נוספו לתל-אביב כ-43,600 מועסקים, כלומר גידול של 18.7% לעומת גידול ארצי של 26% בתקופה זו... שיעור התעסוקה בתחומים המע"ריים המובהקים (פיננסים ושירותים עסקיים) נמצא במגמת עלייה... תל-אביב שומרת על מקומה כמתמחה מובהקת בפעילויות מע"ריות אלה ועדיין מעסיקה קרוב למחצית המועסקים במדינה בתחום זה" (החלטה 125ב' – 10 של הועדה המקומית, מיולי 1994).

במינהל ההנדסה הגדילו בחשיבות מרכזיותה של העיר, ועל רקע תהליך השלום ראו בה מרכז מתהווה לפעילות העסקית של חברות רב-לאומיות במזרח התיכון (תכנית העבודה העירונית לשנת 1996). לדברי מהנדס העיר: "לא היה מודגש מבחינתי שהעיר נמצאת בתחרות. אני לא נלחם ברמת-גן או בהרצליה, אלא רוצה לחזק את העיר ברמה העולמית" (ראיון עם יוסקוביץ'). יחד עם זאת, מרכזיותה של העיר ברמה המטרופולינית לא נתפסה כמובנת מאליה: "תל-אביב איבדה לבורסה לא רק כי ברמת-גן היו זריזים, אלא כי לא היו פה תכניות. בתקופתי הקפדנו על ייצור מאגר של משרדים, בזאת נכשלה העיר משנות ה-50" (ראיון עם יוסקוביץ').

בעקבות צמיחתה של הבורסה ברמת-גן, הופקו בעירייה לקחים נוספים. דרין הוביל מדיניות של שילוב מגורים באזורי תעסוקה ומע"ר, כדי למנוע פעילות בלתי חוקית בלילות כפי שהיה באזור הבורסה (ראיון עם דרין). השטחים הנוספים לשימושי מגורים ומשרדים באזורי התעסוקה והמע"ר ניתנו כתוספת זכויות בנייה ('מקדם') מעל לזכויות שהיו נהוגות באותה עת ('מפתח ציון') (החלטה 9 – 177 ב', 1996). אם כך, נראה שהמדיניות בימי מילוא נטתה גם היא, במידה כלשהי, לחיזוקה של תל-אביב-יפו כ'עיר לתושביה'. אלא שמדיניות זו היתה שונה בתכלית מן המדיניות שהותוותה בימי להט. המגורים במגדלים הם לרוב מגורי יוקרה. לדברי גזבר העירייה בימי מילוא: "תל-אביב ניסתה לעודד בנייה לעשירונים העליונים, שהתבגרו ועברו לפריפריה המטרופולינית – סביון וקרית-אוננו. עבורם: 'בתל-אביב – זה קרוב לי לבית החולים וגם לתיאטרון'. כל אחד בארסוף שומר דירה בתל-אביב" (ראיון עם ילון).

בפועל, היו היקפי התחלות הבנייה למגורים בימי מילוא גדולים מהיקפי התחלות הבנייה שאינן למגורים (שנתון סטטיסטי 2002, עמ' 236), ומהיקפי התחלות הבנייה למגורים בשנים קודמות. בין 1992-1994 היו התחלות בנייה של 700-900 יחידות דיור לשנה, ובשנים 1995-1999 הגיעו התחלות הבנייה לכדי 1850-2035 יחידות דיור לשנה (מגמות בהתפתחות הבניה, תכנית העבודה 2001). זאת, לא מעט בשל תכניות שהוכנו עוד בתקופתו של להט, ועל רקע הצמיחה במשק באותן שנים. בנאום על אישור התקציב לשנת 1998, סיכם מילוא את כהונתו וציין ש"בשנים האחרונות מתרחשת תנופת בניה עצומה בעיר, וכבר היום הוכפל קצב הוספת יחידות דיור חדשות לעומת תחילת הקדנציה" (נאום התקציב 1998).

בין צפון לדרום

כבר בראשית כהונתו של מילוא, הורגש שינוי בפיזור מאמצי הפיתוח על פני העיר. מדיניותו של להט אופיינה בריכוז מאמצים בפיתוח הדרום, על ידי קידום מפעלי שיקום שכונות והכנת תכניות נרחבות לקליטת העולים החדשים בדרום העיר. בימי מילוא היה המאמץ לפיתוח הדרום פחות מודגש. ברשימת התכניות שהועברו לאישור הול"ל ביולי 1994 נראה כי פיתוח דרום העיר לא זכה עוד לאותה עדיפות מובהקת כפי שהיה בימי להט (טבלה מס' 9).

טבלה מס' 9.

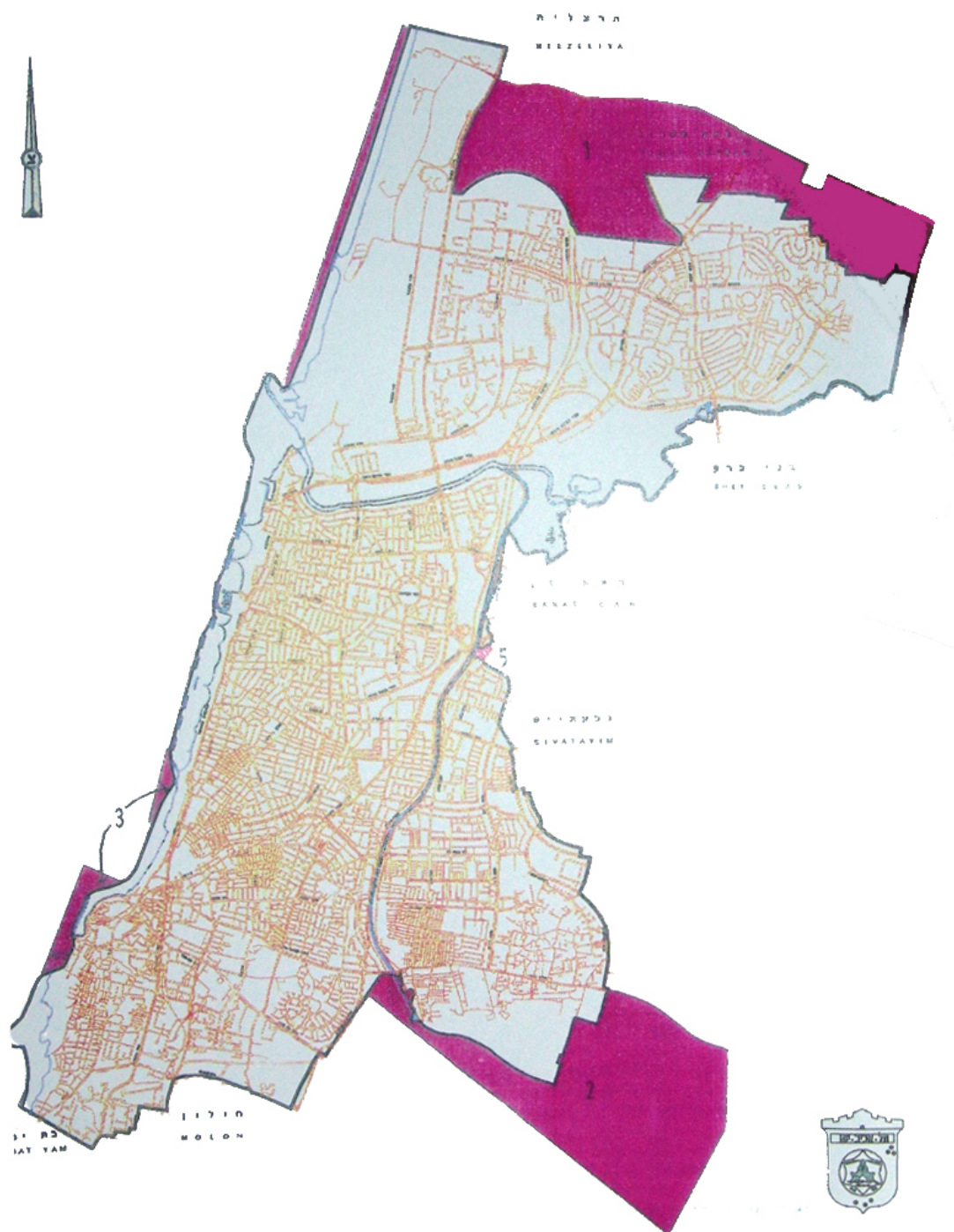
התפלגות יחידות דיור בתכניות המוגשות לאישור הול"ל, על פי אזורי העיר (מקורות לטבלה: עיבוד נתונים על פי רשימות תכניות הול"ל מתוך ול"ל, 1993 וול"ל 1994).

ול"ל 1994	ול"ל 1992	
30%	45%	יפו והדרום (אחוז)
20%	23%	מרכז (אחוז)
12%	7%	מזרח (אחוז)
37%	25%	צפון (אחוז)
29,120	18,960	סה"כ (יחידות דיור)

עם כניסתו של מילוא לתפקיד ראש העיר, דובר על המשך ביצוע 'פארק דרום', אך גם על תחילת תכנון 'פארק צפון' בגבול רמת-השרון (קווים מנחים, 1993). כשנה לאחר מכן כבר עסק מינהל ההנדסה בהרחבת תחום השיפוט של העיר צפונה, ובהאצת פינוי אתר פי-גלילות (תכנית העבודה 1995). העירייה היתה מעוניינת לספח לתחום שיפוט את השטח עד לכביש 5 מצפון לעיר (מפה מס' 10), בנוסף לאזור חוות הזרע בדרום העיר, שהעירייה כבר הציגה את הנימוקים לסיפוחו בימיו של להט (מסמך למחוזית, 1997, נאום התקציב 1998).

מפה מס' 10.
בקשת שטחים להרחבת תחום השיפוט (מתוך המסמך למחוזית, 1997)

מפה - תל-אביב-יפו - הרחבת תחום השיפוט העירוני



דפוסי הפיתוח

בניה לגובה

בנאום התקציב לשנת 1998, שבו סיכם מילוא את כהונתו כראש העיר, הוא ציין כאחד מהישגיו בתפקיד את ה"מהפך באופי הבניה ומעבר לבניה לגובה" (נאום התקציב 1998). לדברי דרין: "אצל להט המדיניות היתה – לא הצטערתי בחיי על בניין שלא נבנה בתל אביב... אנחנו, לעומת זאת, חשבנו שמנהטן היא כלום לעומת מה שצריך להיות כאן" (ראיון עם דרין). נבחרים ופקידים קידמו את התפיסה של 'אופטימיזציה של משאב הקרקע' (החלטה 9 – 177ב', 1996) שעלתה בשיח התכנוני הארצי, על ידי מתן זכויות בנייה מוגדלות. גישה זו הוצגה לעיתים גם כ"תפיסה כלכלית ועסקית חדשה לעידוד היזמות וניצול משאבי הקרקע בעיר בצורה מושכלת" (פרק עיקרי התקציב העירוני, תכנית עבודה 1996). בהקשר זה, עלתה מאוד חשיבותו של השיח בדבר הפנמת השפעות חיצוניות שליליות. יזמים נדרשו לבצע מטלות ציבוריות על מנת לשפר את סביבת הפרויקט, העלולה להפגע מן הבנייה לגובה (החלטה 9 – 177ב', 1996). המטלות הציבוריות מוסדו במדיניות התכנון, במסגרת הסדר פשרה שהתקבל בתביעה של ארגון הקבלנים והבונים (ע"מ 29/98). לכאורה, הבנייה לגובה מגדילה את רווחיו של היזם מן הקרקע שברשותו, ועליו לפצות את הציבור על הפגיעה הנגרמת לסביבה. אלא שלעירייה היה עניין רב לא פחות בבנייה לגובה, על מנת לעודד פיתוח עירוני נמרץ (החלטה 9 – 177ב', 1996), ועל ידי כך להבטיח את מרכזיותה של העיר, אל מול תחרות מצד ישובים אחרים.

מבנה ארגוני, מערך כוחות, תקציב

מבנה ארגוני ויחסים בתוך העירייה

מינהל הנדסה

בתת-תקופה זו לא התרחש שינוי ארגוני משמעותי במינהל ההנדסה, והמבנה שנקבע בימיו של להט נשמר והתבסס. השינוי העיקרי היה באיזו התפקידים, וזה השפיע על דרכי העבודה וטיב שיתופי הפעולה בתוך מינהל ההנדסה. בפרט, יש לציין את מינויו של האדר' דן דרין, סגנו של ראש העיר, לראש מינהלי ההנדסה ובינוי תשתיות, וליו"ר הועדה המקומית לתכנון ובנייה. בהיותו אדריכל, וחבר מועצת העיר בשנים קודם לכן, היה דרין בקיא בהיבטים הפוליטיים והמקצועיים של הסוגיות המטופלות במינהל ההנדסה, ומעורבותו היתה ניכרת. הגזבר ילין: "ראש העיר נתן לדן דרין חבל מאוד ארוך במדיניות ההנדסית. הוא ייצג את ראש העיר בועדה המחוזית, והיה איש חזק בקבלת החלטות הנדסיות" (ראיון עם ילין). במינהל ההנדסה הכירו בתרומתו ובהשפעתו של דרין על הליכי התכנון בעירייה: "דן דרין, כאיש מקצוע, השפיע הרבה מאד. כבר מאז שהיה חבר בועדה המקומית, עוד לפני שהיה יו"ר, הועדה השתנתה. החברים יותר ביקורתיים, יותר דעתניים, חלקם מפתחים תיזות רחבות שלעיתים צריך להלחם בהן, אבל באופן כללי החברים יותר עצמאיים בדעותיהם. מינהל ההנדסה צריך להתאמץ יותר, כי הועדה מצפה לכך" (ראיון עם סנטו).

שינוי חשוב נוסף היה במינוי של האדר' ברוך יוסקוביץ' כמהנדס העיר. יוסקוביץ' שימש קודם לכן כמשנה למהנדס העיר, אך החזיק בגישה שונה מקודמו בתפקיד: "שמאי ואני הפוכים בהיבט היישומי. בשבילי היישום היה מוטו – אנו מייצרים עיר, לא תכניות" (ראיון עם יוסקוביץ'). גם כלפי חוץ ניכר ההבדל בין השניים: "אסיף היה יותר אידיאולוגי, איש חזון, בחן את העיר ממבט הציפור. יוסקוביץ' היה דוחף ומקדם, הביא דברים לידי מימוש, עם דגש על הנושא הכלכלי" (ראיון עם ילין). לדברי דרין: "העניין הפרסונלי הוא משמעותי. שמאי היה מגיע לועדה, רואה שהרווח בנבחרים נושבת לכיוון אחר והיה מציע שינויים בהתאם. לעומתו, ברוך היה נלחם בנבחרים. היה פחות אדריכל, ויותר Urban Advocate – נלחם על מעמדה של העיר בצורה שלא מתחייבת ישירות מתפקידו" (ראיון עם דרין).

מעמדו של התכנון העירוני

בתת-תקופה זו הודגשה חשיבותו של התכנון העירוני משתי בחינות: ראשית, בהשגת היעד של שמירה על מרכזיותה של העיר במרחב המטרופוליני והארצי; ושנית, בתרומתו להגדלת בסיס המס של העירייה. כבר בתחילת כהונתו, ציין ראש העיר מילוא את שני התפקידים הללו של התכנון העירוני בנאום על התקציב המוצע לשנת 1994: "יושם דגש מרכזי על שיפור השירותים הניתנים על ידי מינהל הנדסה ומינהל בינוי ותשתית לעידוד הבנייה למגורים ומשרדים בעיר. קידום של נושאים אלו הינו בעל חשיבות רבה לשיפור הבסיס הכלכלי של העיר תל-אביב-יפו ולשמירה על מרכזיותה" (נאום התקציב 1994). צירוף תפקידים זה תאם את דמותו של מהנדס העיר יוסקוביץ', אשר נחשב בעירייה כאדם שמבין לא רק בתכנון עירוני, אלא גם בנושאים כלכליים (ראיון עם ילין). מהנדס העיר אף התמנה כמנכ"ל זמני של העירייה למשך מספר חודשים (ראיון עם דרין). תפיסה זו של הגדלת בסיס המס באמצעות מדיניות התכנון הוטמעה במהרה במינהל ההנדסה: "העיר תל-אביב-יפו נמצאת בעיצומו של פיתוח רחב היקף בתחומי המגורים, המשרדים והתעסוקה... גידול זה יקבל ביטוי בשנים הקרובות, הן באוכלוסיה שתצטרף לעיר, והן בהיקפי התעסוקה ובהכנסות העירייה" (פרק 'קווים מנחים לפיתוח האורבני' מאת מהנדס העיר יוסקוביץ', ת"ע 98, עמ' 33).

מינהל ההנדסה הוסיף והדגיש את חשיבותו של התכנון העירוני, בנסיבות הגיאופוליטיות של אותן שנים: "העיר תל אביב-יפו עומדת, ללא ספק, בפני מפנה אורבני מהותי, מהחשובים בהיסטוריה של העיר. בהיותה מרכז העסקים הראשי של מדינת ישראל, מושפע פיתוח העיר מהתהליכים הפוליטיים באזורנו" (מתוך תכנית העבודה העירונית לשנת 1996, עמ' 18). בעקבות זאת, זכה התכנון העירוני למעמד נכבד בין תחומי המדיניות העירונית, ואף ראש העיר חזר וציין כי: "תחום הפיתוח האורבני ימשיך להוות נושא בעל חשיבות רבה" (עיקרי תכנית העבודה 1996, עמ' 4).

יחד עם זאת, בשנים אלה לא הוביל מינהל ההנדסה מהלכים גדולים בשיתוף גורמים אחרים בעירייה, כפי שהיה בימיו של להט. בנושאים מסוימים אף התגלעו מחלוקות חריפות. כך, למשל, התעורר ויכוח פנימי בנושא המטלות הציבוריות. מסמך המדיניות שנכתב במינהל ההנדסה אמנם זכה להגנה מן השירות המשפטי בעתירה של ארגון הקבלנים והבונים (ע"מ 29/98), אך עורכי הדין של העירייה סירבו לטפל בנושא זה במסגרת הפעילות השוטפת, והוא הועבר לטיפולו של עורך דין פרטי (ראיון עם לדור).

יחסי פקידים – נבחרים

שנים אלה מאופיינות בחוסר הסכמות בין הפקידים לנבחרים במינהל ההנדסה. לדברי דרין: "בין נבחרים לפקידים יש עימותים מאוד גדולים. פקידים יאשימו את הנבחרים בחוסר מקצועיות, ונבחרים יאשימו את הפקידים בחוסר רגישות" (ראיון עם דרין).

העימותים התעוררו בעיקר בסוגיית הבנייה לגובה. עמדתו של דרין היתה ש"אפשר לבנות לגובה בכל העיר מלבד בשכונות כגון נווה צדק, עג'מי ואפקה, כלומר באזורים בהם יש בנייה נמוכה ממש ומאוד מרקמית" (העיר, 15.9.95). פקידי מינהל ההנדסה פעלו לרסן גישה זו: "דן דרין דגל בגישה של 'בכל מקום תקים מגדל' – זו התפיסה של מילוא. לנו היה עימות מתמיד איתו" (ראיון עם אראל). השפעתם של הפקידים לא נעדרה מעיצוב המדיניות, כפי שטוען מהנדס העיר יוסקוביץ: "לי ולדן היו הרבה ויכוחים. אם היה תלוי בדן – היו הרבה יותר מגדלים. אני הרגתי באיבם מגדלים באזור מרקמי" (ראיון עם יוסקוביץ). דרין בהחלט הכיר בכוחם של הפקידים להשפיע על המדיניות ואף להכניס שינויים בהחלטות הנבחרים: "מתקבל הרושם שהחלטת הועדה היא סוף הדיון במקומית – אך זו רק ההתחלה. במשא ומתן לגבי התקנון – הפקידים מכניסים שינויים, ויוזם התב"ע מוכרח לשמוע להם, כי אחרת הפקידים לא יעבירו את התכנית לועדה המחוזית. מהנדס העיר הוא בעל כח רב בניסוח התקנון – ראש מינהל הנדסה בשלב זה לא יודע מה מתרחש בחדרי חדרים" (ראיון עם דרין).

דרין לא ראה צורך לערוך בדיקות מבעוד מועד להשלכות הצפויות של הבנייה לגובה. רק עקרון אחד הוצג כדרישה מקדימה – שילוב מגורים במגדלי משרדים (ראיון עם דרין). גם בנושא זה התפתח ויכוח עם מהנדס העיר: "דרין היה מחייב 100% למגורים. אני לא חייבתי. כדי לעשות מגורים בנוסף על משרדים, המגדל צריך גרעין נוסף. לא בכל גודל מגרש ניתן לעשות זאת, אבל דרין היה 'חרד' בנושא הזה" (ראיון עם יוסקוביץ).

הויכוחים במינהל ההנדסה היו פחות ניכרים כלפי חוץ, וגורמים אחרים בעירייה הבחינו בחזית אחידה שהדגישה את מעמדו וחשיבותו של התכנון העירוני: "אני, כגזבר, לא שמעתי ויכוח מהותי בין דרין ליוסקוביץ' על הגישה – לפיה ככל שבונים יותר משרדים ומגורים, יש יותר ארנונה ויותר שירותים לתושב" (ראיון עם יליון).

שותפים בקביעת מדיניות

הציבור

דרין, שעמד בראש מינהל ההנדסה, סבר שנדרש שינוי באופן שיתוף הציבור וייצוגו: "אני נגד מעורבות ציבור ברמה של תכנון עיר, אבל בעד עיריות-משנה. אני גם בעד בחירות לועדה המקומית, ולא רק למועצת העיר" (ראיון עם דרין). אולם בתת-תקופה זו לא הוקמו עיריות-משנה, והקמת מינהלות הרובעים נמשכה בקצב איטי. מבין תשעת רובעי העיר, פעלו ב-1998 מינהלות בחמישה רובעים. שתיים מהן – מינהלת יפו ומינהלת צפון-מערב – הוקמו בימיו של מילוא, ובצידן פעלה מינהלת שכונות (תכנית עבודה 1994, תכנית עבודה 1998). הרעיון של קיום בחירות לועדה המקומית לא התממש.

לעומת זאת, בעקבות השינוי בפורמט המדיניות והעבודה עם מסמכי מדיניות מנחים (כפי שיוצג להלן), נמנע מן הציבור הערוץ הפורמלי של הגשת התנגדויות לוועדה המחוזית. ללא שמיעת התנגדויות הציבור, פחתה יכולתה של הוועדה המחוזית לבחון את המדיניות המקומית ואת השלכותיה: "הוועדה המחוזית לא יכולה להגיד שמבינה את התושבים יותר טוב מראש העיר, צריכה להתחשב בראש העיר שהוא המייצג" (ראיון עם לסקר).

בצד צמצום יכולת ההתנגדות של הציבור, הושם בעירייה דגש על יידוע הציבור. כדברי דרין: "אני פתחתי את דיוני הוועדה המקומית לקהל, טרם זמני קהל לא ישב. הכנסתי משקיפים מטעם ארגון הקבלנים ועמותת האדריכלים, משקיפים ועיתונות קיבלו סדר-יום" (ראיון עם דרין). בנוסף לכך, תיקון 43 בחוק התכנון והבנייה משנת 1996, הרחיב את רשימת המשקיפים בוועדה המקומית (ראיון עם סנטו). אך שינויים אלה עדיין לא היו בגדר שיתוף ציבור: "הוועדה המקומית בתל-אביב-יפו היתה הראשונה שנפתחה לציבור, אולם עדיין חלק גדול של הציבור לא היה מיוצג" (ראיון עם ספיר).

אדר' צופיה סנטו, מנהלת מחלקת תכנון שוטף בשנות ה-90, סיפרה על אופן יידוע הציבור במהלך הכנת מסמכי מדיניות מנחים, שאינם מובאים להתנגדויות על פי חוק התכנון והבנייה: "אנו נוקטים בפתרונות פרקטיים – פרסום רחב דרך אגף רובעים ושכונות, מינהלות רובע וועדי שכונות. שיתוף הציבור לא חייב להיות בהתנגדות פורמאלית, כי אז מתבטאים רק אנשים שהם נגד, על רקע של אינטרסים אישיים" (ראיון עם סנטו).

בנושאים מרכזיים נערכו דיונים ציבוריים, אם כי לא במתכונת קבועה ומסודרת, ולא דווקא ביוזמת העירייה. למעשה, דיון ציבורי-מקצועי נערך לראשונה כבר בשלהי כהונתו של להט, בעניין המדיניות לפיתוח המע"ר ההיסטורי בשד' רוטשילד. לדבריה של סנטו: "מסמך המדיניות לשד' רוטשילד הובא לעמותת האדריכלים, ונערך סביבו דיון ציבורי. בעקבות זאת אמנם לא ירדנו מהמגדלים, אבל עיגנו את המבנים לשימור כמשימה, וקבענו את נסיגת המגדלים מהרחוב" (ראיון עם סנטו). כאשר הבנייה לגובה הלכה והתפשטה ברחבי העיר, יזם המקומון "העיר" דיון ציבורי אודות 'המהפכה האורבנית'. הדיון התקיים בנוכחות ראש העיר וסגנו דרין, ובקהל נכחו למעלה מ-400 איש, אך "במהלך הדיון כמעט לא ניתנה הזדמנות לאיש מהנוכחים בקהל להתבטא או לשאול" (זנדברג, בתוך העיר, 15.9.95). האדר' יעקב רכטר היה בין הבודדים שהספיקו לקרוא מן הקהל: "העיר הזאת היא לא רכוש של אף אחד, לא של נבחר העירייה ולא של פקידיה" (העיר, 15.9.95).

ספק כמה השפעה היתה לציבור, בעקבות קיום הדיונים הציבוריים. ככל שהעירייה הוסיפה לעבוד עם מסמכי מדיניות מנחים שעל פיהם הוכנו תב"עות נקודתיות, נותרה לציבור הברירה להתנגד לתב"ע הנקודתית, והשפעת הציבור בשאלות רחבות של מדיניות תכנון – בין אם זו מדיניות עירונית, אזורית, שכונתית או מתחמית – צומצמה.

במקביל לכך, גברו הפניות לערכאות שיפוטיות. לדברי עו"ד דורון ספיר, חבר הוועדה המקומית: "חל שינוי תפיסתי בהיבט המשפטי. פעם התושבים קיבלו את מדיניות התכנון כגזירה משמים, ובשנות ה-90' הרשות והאזרח כבר נעשו שווים יותר. הכח של האזרח התגבר, והיתה עלייה במספר התביעות. שינוי זה השפיע על כל ההתנהלות השלטונית, ויצר חוסר ודאות – כל בית משפט החליט אחרת" (ראיון עם ספיר).

חברות עירוניות

בתחילת 1994 נערכו שינויים רבים בהרכב הדירקטוריונים בחברות העירוניות, התחלפו מרבית יושבי הראש והתמנו מנכ"לי חברות חדשים, מהם שניים בחברות העוסקות בפיתוח עירוני – 'עזרה ביצרון' ו'חלמיש' (ראש לשכת התאגידים, 1993). כוחה של חברת 'עזרה וביצרון', שהיתה הבולטת בחברות העירוניות בימי להט, פחת בשנים אלה בהתערבות גורמים מן העירייה, שלא ראו בעין יפה את התנהלותה: "עצרנו את חברת 'עזרה וביצרון'. הם היו מאוד יזמיים, בלי חשבון. בתקופתי מאוד ירדו" (ראיון עם יוסקוביץ'). המקרה של חברת 'עזרה וביצרון' משקף ויכוח פנימי בעירייה על דרכי התנהלותן של החברות העירוניות, ועל האיזון הראוי בין שיקולים יזמיים-עסקיים לשיקולים ציבוריים. הצדדים הבולטים לויכוח זה היו הלשכה לחברות ופרויקטים כלכליים מצד אחד, ומנגד ראש העיר והגזבר.

הלשכה לחברות ופרויקטים כלכליים ביטאה עמדה התומכת בחיזוק המרכיב הציבורי בפעולתן של החברות העירוניות. תחת הכותרת "ניהול כלכלי במגבלות ציבוריות", בחן מנהל הלשכה לחברות את השאלה "האם השליחות הציבורית יכולה לגבור במקרים מסוימים על החשבון הכלכלי". תשובתו, שניתנה "מנקודת מבט אישית", היתה שיש להגדיר את מטרות ניהול החברה בצורה רב-מימדית, וכי מתן שירות חברתי לא רווחי עשוי גם הוא להיות מטרה ראויה (תאגידים, 1995).

לעומת זאת, ראש העיר והגזבר תמכו בעידוד יזמיותן של החברות העירוניות ובהפרטתן. ראש העיר ביקש להגביר את מעורבותם של יזמים פרטיים ב"מגזר החברות העירוניות המפותח ביותר במדינה". לדבריו: "בכוונת העירייה להגביר את היקף הפעילות הכלכלית של החברות ולאפשר תהליך מואץ של הפרטה ומעורבות של הסקטור הפרטי" (מילוא בתאגידים, 1994). גזברות העירייה הדגישה את תפקידן של החברות כגוף תחרותי הפועל בשוק הפרטי (תאגידים, 1995). החברות נקראו להירתם להגדלת המשאבים של העירייה: "אנו פועלים ליצירת בסיס כלכלי איתן לעיריית תל-אביב-יפו... על החברות העירוניות להיערך ליתר מעורבות בהשגת המטרה של עצמאות כלכלית לעיר" (תאגידים, 1994).

במסגרת הדיון על הפרטת החברות העירוניות, עלתה גישה של חיזוק היתרון היחסי של העירייה – ובעיקר בתחום הנדל"ן, למימוש הפוטנציאל הכלכלי והעסקי של העיר (ילין בתאגידים, 1995). על בסיס גישה זו הוצעה חלוקת עבודה מחודשת בין העירייה לממשלה: "אנו בודקים שנית עם משרד התחבורה את האפשרות להעברת בעלות העירייה בחברת 'נתיבי איילון' למשרד התחבורה. כחלק מהתמורה תעביר הממשלה לעירייה את מניותיה בחברת 'אוצר מפעלי ים' שבאחריות המשרד. תחום פעילותה הנוכחי של חברה זו הוא נדל"ן (חברה זו הייתה אחראית בעבר להפעלת נמל תל-אביב) ובכך יושלם תהליך של התמחות והתמקצעות של משרד התחבורה והעירייה בתחומים שבהם יש להם יתרון יחסי" (נאום התקציב 1997).

בפועל, השינוי העיקרי שנעשה בחברות העירוניות היה העברת תחום ניהול ופיתוח החניונים העירוניים מחברת 'נתיבי איילון' לחברת 'אחוזות החוף', החל מחודש אוקטובר 1997 (תאגידים, 1997). בכך, עבר נושא החניונים מחברה שהיא בבעלות משותפת של העירייה ומשרד התחבורה, לחברה שהיא בבעלות עירונית מלאה. שינוי זה אמנם מצמצם מן ההצעה של החלפת חברות עם הממשלה, אולם חשיבותו לעירייה היתה רבה, מאחר שנושא החניה היה נתון במחלוקת קשה.

במסגרת קידום מדיניות התחבורה למטרופולין, ביקשה הממשלה להקטין את תקני החניה בתל-אביב-יפו, ובפרט במע"ר המטרופוליני, אך בעירייה התנגדו לכך (ראיון עם רצ'בסקי, ראיון עם פרחי). השינוי בהגדרות משרד התחבורה – מתקן מינימום לחניה לתקן מקסימום, הוביל למשבר עם העירייה (ראיון עם לרמן). לדברי הגזבר ילין "נושא החניונים קיבל קדימות גבוהה", והעירייה השקיעה בפיתוחם של חניונים תת-קרקעיים שבנייתם כרוכה בעלות כספית גבוהה ובמאמץ הנדסי (ראיון עם ילין). אלא, הגזבר שקדם לילין, סבור שהעברת נושא החניונים לחברה בבעלות עירונית מלאה היתה אכן קשורה במדיניות הממשלה לצמצום תקני חניה, ולכך שהעירייה לא רצתה לחלוק את התגמולים מחניונים עירוניים עם הממשלה (ראיון עם אלא). ואכן, בעקבות העברת תחום החניונים לטיפול, הפכה חברת 'אחוזות חוף' לאחת החברות העירוניות הפעילות של העירייה בשנים הבאות. בשנת 1998 עמד מחזור החברה על סך 14 מיליון ש"ח, ובשנת 2002 הגיע ל-120 מיליון ש"ח. רוחי החברה גדלו ב-550% (תאגידים, 2002).

משרדי הממשלה

למרות הויכוח בנושא התחבורה והחנייה, מילוא נמנע מעימותים עם השלטון המרכזי שממנו הגיע (ראיון עם אלא). כבר בשנת כהונתו הראשונה השיג הסדר עם הממשלה לפריסת חובות העירייה לטווח ארוך (נאום תקציב 1995), בעזרת שר האוצר שוחט שהיה חברו (ראיון עם ספיר). מילוא הדגיש את שיתופי הפעולה של העירייה והממשלה (נאומי התקציב), והמשיך במאמצים להשגת מקורות מימון ממלכתיים. כאמור, נושא התחבורה היה מרכזי בקשר בין העירייה והממשלה בשנים אלה, ובעירייה נתפס כמרכיב משמעותי בשמירת מרכזיותה של העיר, שכן "העיר מצאה עצמה באיום תחבורתי, שבעקבותיו התפתחו מרכזים בערים הסמוכות, והואצו תהליכי פרבור" (ראיון עם קייזר). בשנת 1994 יזמה העירייה הקמת מינהלת הסעת המונים בשיתוף משרדי האוצר, התחבורה, הפנים ואיכות הסביבה, ועם רשויות מקומיות במרחב המטרופוליני (מסמך למחוזית, 1997). ראש העיר הדגיש שקיימת הסכמה להטלת עיקר המימון על המדינה (נאום תקציב 1996), והטענה שמרכזיותה של העיר היא בגדר אינטרס לאומי חזרה ועלתה: "אומדן עלות הגלישה של עסקים מתל-אביב למשק הלאומי, במונחים של פיחות בתל"ג, עומד על 9 מיליארד דולר לשנת 2020. נתון זה מוביל למסקנה כי יש הגיון כלכלי בהשקעה מסדר גודל כזה בפיתוח מערך נגישות יעיל, תחרותי לרכב פרטי" (מסמך למחוזית, 1997). בשנת 1997 הוחלפה מינהלת הסעת ההמונים על ידי החברה הממשלתית נת"ע (מסמך למחוזית, 1997). ראש העיר ראה בכך הישג נוסף, והכרה בחשיבות הלאומית של מרכזיות העיר (נאום התקציב 1997, תכנית העבודה 1998). למרות הצלחות אלה, הרי שבנוגע לעצמאות העירייה לא חלה התקדמות רבה. מילוא חזר והתייחס לכך בנאומיו לקראת אישור התקציב, אם כי בשונה מלהט לא היתה בדבריו מחאה כלפי השלטון המרכזי: "לדעתנו, לקראת שנות האלפיים, יש ליצור מצב בו כל התחומים הקשורים בתקציב והמקורות למימון, כולל גביית ארנונה, צריכים להיות נתונים לאחריות עצמית של עירייה בסדר גודל של עיריית תל-אביב-יפו, ובכך להבטיח את עצמאותה הכלכלית של העירייה" (נאום התקציב 1997). אולם הממשלה סברה שהעירייה אינה בשלה לנהל את ענייניה באופן עצמאי, ודרשה בשנת 1998 הצגת תכנית לאיזון כלכלי, כתנאי למתן הלוואות הנחוצות לעירייה לצורך תפקודה השוטף (נאום התקציב 1998).

מוסדות התכנון

בשנים אלה פעל צוות תכנון מטרופוליני, שהכין מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל-אביב. מסמך העקרונות הוצג באוגוסט 1998, אך כבר במקביל להכנתו, ועל פיו, החלה ב-1997 העבודה על תכנית מתאר מחוזית חדשה למחוז תל-אביב, על ידי אותו צוות תכנון. העירייה פנתה לצוות זה בקריאה לבחור ב'חלופה העירונית העצימה', המדגישה ביותר את מרכזיותה של העיר במרחב המטרופוליני, ומייעדת לה 520,000 מועסקים בשנת 2020 (מסמך למחוזית, 1997).

מסמך העקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל-אביב קבע והגדיר לראשונה את אזור לב המטרופולין, הוא 'המע"ר המטרופוליני': "בלב המטרופולין שוכן המוקד העסקי והפיננסי הכלל ארצי והמטרופוליני המיועד למגוון שימושים רחב. אזור זה כולל את אזורי התעסוקה והמע"רים סביב האיילון ואת המרכז הפיננסי-היסטורי של תל-אביב" (מטרופולינית, כרך ב', עמ' 77, 1998). לדברי האדר' עדנה לרמן, שהיתה מרכזת צוות התכנון המטרופוליני, הציג המע"ר המטרופוליני תפיסה חדשה לגבי פיתוח העיר: "בניגוד לעמדתה המסורתית של תל אביב שרצתה רק את רוטשילד כמוקד, אנו הדגשנו את הצורך לתכנן בעודף לאורך האיילון. ליצור פוטנציאל תכנוני לתעסוקה – מעל ומעבר ליעד המספרי. אף פעם התכניות לא מתממשות במלואן, וככל שהתכנון מגיע למיצוי יש האמרה של מחירים. כתוצאה מהגדרת המע"ר המטרופוליני, התאפשר ליזמים למקם עצמם דיפרנציאלית לאורך המע"ר – ולא רק באזורים צפופים מאד כמו רוטשילד, שם המצאי נמוך והמחירים גבוהים. כתוצאה מכך, עשוי אישור התכניות להיות יותר מזורז" (ראיון עם לרמן).

המע"ר המטרופוליני ממוקם בין תל-אביב-יפו לשכנותיה שמעבר לאיילון, והתכנית המטרופולינית קראה לתכנון וניהול משותף שלו, כמו גם של אזורי תעסוקה אחרים (התכנית המטרופולינית, כרך ב', 1998). אולם דווקא האפשרות לתכנן שטחי תעסוקה בעודף, הגבירה את התחרות בין הרשויות (שחר וברין, 2005). בתנאים אלה עשויה מעורבות הועדה המחוזית לסייע, אך בהעדר משאבים קצרה ידה של הועדה המחוזית מלקדם תכנון משותף. מלבד זאת, התחרות בין הערים נתפסה כמועילה בדרך כלל, והועדה המחוזית פעלה כמסדירה את התחרות ואף כמטפחת אותה. דרישותיה של תל-אביב-יפו להכרה במעמדה המיוחד במחוז, גם בשנים אלה, לא נענו (ראיון עם פרחי).

מהנדס העיר יוסקוביץ' מתאר קונפליקטים קשים בין מערכת התכנון העירונית לבין הועדה המחוזית. מקורם של הקונפליקטים, לטענתו, בחוסרים שמקורם בחוק התכנון והבנייה המהווים מגבלה חמורה בתכנון העירוני, כגון העדר סמכויות תכנון מספקות בידי הרשות המקומית ומחסור בכלים בתחומי היישום, ההשבחה והפיצויים (יוסקוביץ', 1997). בעירייה ביקשו להתגבר על הקשיים מול הועדה המחוזית על ידי מיסוד מפגשים לליבון סוגיות תכנון עקרוניות, ולשם כך נקבעו מפגשי 'צוות מול צוות' (המתוארים להלן).

יחס לתקציב

מצבה הכלכלי של העירייה הטריד את קברניטי העיר, ובכל זאת לא חל בו שיפור של ממש במשך שנות כהונתו של מילוא, והמצב הכלכלי אף נעשה גרוע יותר. בשנים אלה גדל התקציב מ-2,082 מיליון ש"ח בשנת 1995 (הצעת תקציב רגיל, 1995, הצעת תקציב בלתי רגיל, 1995), לכ-2,835 מיליון ש"ח בשנת 1998 (נאום התקציב 1998). הגרעון המצטבר, שעמד בראשית כהונת מילוא על כ-241 מיליון ש"ח (הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 1995) תפח כמעט פי שלושה, והגיע בסיומה של שנת 1998 לכ-685 מיליון ש"ח (הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 2000). במקביל לכך ירד אחוז ההכנסות העצמיות בתקציב מ-88% בשנת 1994, ל-78% בשנת 1998 (נאומי התקציב 1994, 1998), בשל נטילת מלוות. כבר מתחילת כהונתו, ראה מילוא בתכנון העירוני כלי להגדלת בסיס המס ולא יזון תקציבי של העירייה: "אני מקווה שהבניה הנרחבת ברחבי העיר, השלמת פרויקטים יזמיים, והעידוד הרב שאנו נותנים לפיתוח יאפשרו איזון תקציבי ברמה רב שנתית" (נאום התקציב 1995). באשר לגרעון המצטבר, הוא מומן באמצעות מכירת נכסים ומקרקעין (תכנית העבודה העירונית לשנת 1995, הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 1994). בשנת 1997, למשל, העבירה העירייה 100 מיליון ש"ח מכספי פיתוח, שמקורם במכירת קרקעות עירוניות, לתקציב הרגיל (בן אליא, 2000), וב-1998 הועברו 86 מיליון ש"ח מקרנות המקרקעין לתקציב הרגיל (הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 1999).

מילוא הדגיש את הצורך בניהול אחראי של התקציב, ובהסתמכות גוברת על מקורות חיצוניים: "בשונה ממדיניות העירייה בעבר, לפיה פרויקטים גדולים הוקמו בעיקרם במימון עירוני, המדיניות הנוכחית שלנו הינה לממן את הפרויקטים הבינוניים והגדולים בעיקר במימון חיצוני, קרי תרומות, כספי גופים וולונטריים, כספי מפעל הפיס וכו'... זו דוגמא לניהול כספי אחראי, לפיו העירייה לא נכנסת לפרויקטים מסוג זה לפני השגת משאבים ובטחונות, וזאת על מנת להמנע מ'משכון' עתידה הכלכלי" (נאום התקציב, 1998). למרות המאמצים להגדיל את בסיס המס, וההסתמכות הגוברת על מקורות מימון חיצוניים, נדרשה העירייה להציג בפני משרד הפנים ומשרד האוצר תכנית לאיזון כלכלי. בתכנית האיזון נזכרו שוב הצעדים של הגדלת בסיס המס באמצעות בניה ופיתוח, ומימון הגירעונות מקרנות מקרקעין, כצעדים מרכזיים בהבראת מצבה הכלכלי של העירייה (נאום התקציב 1998).

הליכים ומבנה המדיניות

פרוצדורות

שנים אלה מאופיינות במיסוד ההליכים הלא-רשמיים. פורום מהנדס העיר (פורום תכנון), שנקבע בימיו של אסיף כמהנדס העיר, התנהל החל משנת 1994 על פי נוהל כתוב. ההיטלים וההסכמים מוסדו בחלקם, וכן מוסדו המפגשים עם הועדה המחוזית. לעומת זאת, הועדה הארכיטקטונית שנקבעה בימי אסיף, זכתה לחשיבות מרובה בפרויקטים שהם "ספינות דגל", בוטלה. ועדה זו נתפסה בעיני דרין כ'דנוביזם' – פגיעה בביטוי היצירתי והאמנותי של היזם, ושל האדריכל מטעמו (ראיון עם דרין).

נוהל פורום תכנון – נוהל זה קבע שני מסלולים להשגת התייחסות ראשונית לתכניות, מגורמים מעורבים בהליך התכנון: המסלול הראשון – דיון בפורום תכנון; והמסלול השני – העברת חוות-דעת. בנוהל נקבע כי כל יוזמה תכנונית המהווה שינוי לתב"ע קיימת, תעבור דרך אחד המסלולים. ההחלטה לגבי המסלול המתאים תתקבל על ידי מהנדס העיר, בהתאם לכלל שבפורום יידונו "תכניות מורכבות שיש להן השלכות תכנוניות רחבות, וכן תכניות שנויות במחלוקת" (נוהל, 1994). הנוהל כולל רשימת מוזמנים לדיונים, ורשימת כותבי חוות-דעת לתכניות שלא יועלו לדיון. מתכנן המחוז כלול בשתי הרשימות, ולפיכך היה מיועד לגבי כל התכניות המקודמות במינהל ההנדסה.

צוות מול צוות – בשנת 1995, בתקופה של חילופים בתפקיד מתכנן המחוז והתארגנות מחודשת, פעלו במינהל ההנדסה למסד את המפגשים עם הועדה המחוזית. לדברי אדר' צופיה סנטו, שעמדה אז בראש אגף תב"ע והיתה היוזמת של מפגשי 'צוות מול צוות', מורכבות התכניות דרשה "פגישות-חבילה" בין מתכנן המחוז, מהנדס העיר והאדריכל הרפרנט. מפגשים עם הועדה המחוזית התקיימו אמנם גם קודם לכן, אולם לדבריה, הדיון לא היה מובנה. במפגשי 'צוות מול צוות' נערך דיון הן בתכניות והן בסוגיות-תכנון עקרוניות. כמעט כל תכנית גדולה עוברת את המסלול של 'צוות מול צוות' אחרי האישור בועדה המקומית, ולפני ההעברה למחוז (ראיון עם סנטו). במפגשים אלה נדונות תכניות הדורשות פתרון ברמה המחוזית, וגם היזמים מוזמנים להשתתף בדיונים (ראיון עם רבקה פרחי).

האדר' יוסי פרחי, שכיהן כמתכנן המחוז בשנים שבהן מוסדו מפגשי 'צוות מול צוות', סבור ש"כל מפגש כזה משפר את התכנון ככל שהוא תכליתי ויעיל" (ראיון עם יוסי פרחי). לעומת זאת, המתכנן שקדם לפרחי, בימים שלפני מיסוד המפגשים, סבור שהם "מועילים בקידום מטרות העירייה... יש להניח שיש להם השפעה על ההחלטות בועדה המחוזית" (ראיון עם רז). ואכן, במסמך מאוחר יותר של העירייה נכתב: "המערכת התכנונית של עיריית תל-אביב-יפו מצליחה להשפיע על עיצובן של תכניות המתאר המחוזיות במחוז תל אביב ואף של תכניות המתאר הארציות המקודמות בשנים האחרונות" (פרופיל העיר, עמ' 143, 2002).

מפגשי 'צוות מול צוות' מהווים הליך של תיאום, אך יתכן כי באמצעותם משיגה עיריית תל-אביב-יפו, והיזמים הפועלים בה, השפעה רבה יותר על המדיניות המחוזית.

מיסוד המטלות הציבוריות – גם ההליך של גיבוש הסכמים בין היזם לעירייה מוסד בשנים אלה, בקשיים לא מעטים. אגרות-העל שנקבעו בראשית שנות ה-90 בוטלו, משום שלא ניתן היה להוכיח הסכמה, הדדיות והיעדר כפייה במקרים של ריבוי מגרשים וריבוי בעלים. כאשר בנוסף לכך הועלו תעריפי הפיתוח הנגבים על פי חוקי העזר במחצית שנות ה-90, נחלשה ההצדקה לגביית אגרות-העל, והעירייה נאלצה להחזיר את הכספים שגבתה (ראיון עם לדור). הסכמים אחרים – הסכמי פיתוח ומטלות ציבוריות, הוסדרו במסגרת החלטה שאושרה בועדה המקומית, אך גם החלטה זו נדרשה לבירור בבית משפט, בעתירת ארגון הקבלנים והבונים (ע"מ 29/98).

ההחלטה המסדירה את הסכמי הפיתוח והמטלות הציבוריות נסמכה על דו"ח התעסוקה בתכנית המתאר העירונית, שהיתה אז בהכנה. הדו"ח פורסם באוגוסט 1996 כחלק משלב א' בתכנית המתאר, אך ההמלצות שנכללו בו אושרו כבר מקץ שלושה חודשים, בנובמבר 1996, כהחלטת מדיניות נפרדת של הועדה המקומית – "מדיניות זכויות בנייה ומטלות ציבוריות באיזור תעסוקה ומע"ר" (החלטה 9 – 177ב'). זאת מבלי להמתין לגיבושה של תכנית המתאר העירונית הכוללת, ולמרות שמדובר במדיניות בעלת השלכות משמעותיות על הסביבה העירונית. בנוסף על כך, במחקר פיילוט שנערך מספר חודשים קודם לכן, הוכח שהכלי של המטלות הציבוריות עדיין דורש עיבוד, ואינו נותן מענה מלא להפנמת השפעות חיצוניות שליליות (צוברי, 1996).

בהחלטת הועדה המקומית נאמר כי "הסכמים לגבי מטלות ציבוריות רלוונטיים לגבי יזמים פרטיים של פרויקטים עתירי זכויות השונים באופן משמעותי מהבנייה שהיתה נהוגה באיזור". הנחת היסוד הראשונה לשימוש בכלי של מטלות ציבוריות היא ש"המטלות הציבוריות מאפשרות את קידום הפרויקט. ללא שיפור 'סביבת הפרויקט' באמצעות המטלות, הפרויקט אינו אפשרי כי הוא יפגע ברווחת השימושים הקיימים בסביבתו" (החלטה 9 – 177ב', עמ' 24).

החלטת המדיניות התבססה על עקרון 'מפתח הזכויות הפרוגרסיבי' שהוצע בעבר בתכנית 'מתחם ציון'. על פי עקרון זה מוקנות זכויות הבנייה ביחס לגודל המגרש – כלומר, ככל שהמגרש גדול כן יחולו עליו זכויות בנייה רבות יותר. ליזמים ניתנה האפשרות לאחד חלקות ולהגדיל את המגרשים.

הקשר בין מתן זכויות מוגדלות לעידוד פיתוח עירוני נמרץ, מדגיש את הציפיות היזמיות: "מחירי הקרקע הגבוהים בעיר, יבוא של טכנולוגיות בניה חדשות ושינויים בתפיסה של מוסדות התכנון לגבי צרכי הפיתוח העירוני הביאו לידי גידול משמעותי מאד בציפיות יזמיות והיווצרות לחצים להגדלה מתמדת של זכויות בניה" (החלטה 9 – 177ב', 1996).

מדיניות מיסוד המטלות הציבוריות החילה את עקרון 'מפתח הזכויות הפרוגרסיבי' על 1,800 דונם של שטחי המע"ר בעיר, וזאת "למרות ש'מתחם ציון' התייחס רק ל-23 דונם ולמרות שלא אושרה עדיין תכנית כוללת להגדלת זכויות באזור" (תגובת המשיבות, 1998, עמ' 3).

על מנת להצדיק את הטלת המטלות הציבוריות במלואן על היזם, מוצג חישוב המוכיח שאין צורך תכנוני בתוספת זכויות הבנייה. באמצעות חישובים של היצע וביקוש, נטען שכל הביקוש החזוי של 440,000 מועסקים בעיר בשנת 2010 מקבל מענה בפוטנציאל התכנוני הקיים (דו"ח התעסוקה, 1996, החלטה 9 – 177ב', 1996). לפיכך, כל פנייה של יזם לאישור זכויות בנייה מוגדלות, היא מעבר לנדרש.

חישוב נוסף, המוצג בנייר העמדה לצוות התכנון המטרופוליני, שנכתב כחצי שנה לאחר מכן, מצביע על יכולתה של תל-אביב-יפו לקלוט 520,000 מועסקים בפוטנציאל התכנוני הקיים. חישוב זה נערך על מנת לשכנע בבחירתה של החלופה העירונית העצימה (נייר עמדה למחוזית, 1997).

ההוכחה שהפוטנציאל התכנוני הקיים מספק את ההיצע לביקושים עתידיים, לכאורה מאפשרת לעירייה להטיל את האחריות להשפעות החיצוניות של פרויקטים בעלי זכויות בנייה מוגדלות – על היזמים, שהרי הם אלה המבקשים את הגדלת הזכויות. אולם למעשה, גם לעירייה היה עניין בהפעלת מדיניות זו, למרות השפעותיה השליליות, כאמצעי למשיכת יזמים ועידוד פיתוח מואץ (החלטה 9 – 177ב', 1996).

פורמט המדיניות

תכנית מתאר – בשנת 1995 החלה הכנתה של תכנית מתאר עירונית חדשה. על פי התחזיות ששימשו בהכנתה, היתה שנת היעד של תכנית המתאר החדשה – שנת 2010 (מסמך התעסוקה, 1996), אותה שנת יעד של תכנית מזור. בעשור שחלף מאז אישורה של תכנית מזור בועדה המקומית, התרחשה העלייה מברית המועצות לשעבר, ובעקבותיה היפוך מגמה דמוגרפי, והעיר "התחילה את מחזור החיים השני שלה" (ראיון עם קייזר). לכאורה, שינויים אלה מצדיקים הכנתה של תכנית מתאר חדשה לעיר.

אולם נראה שתכנית מזור דווקא נתנה מענה לתמורות אלה. תכנית מזור היוותה מסמך מדיניות גמיש, מאחר ונותרה בגדר תכנית-אב ולא אושרה סטאטוטורית בועדה המחוזית. יעד האוכלוסיה הכלל עירוני של 460,000 תושבים – נותר ללא שינוי (אלכסנדר, 1996), ועדיין היה רחוק מהשגה. כמו כן, על פי דו"ח המצב הקיים באזורי התעסוקה והמע"ר, כאמור, לא היה צורך ביצירת היצע נוסף לשטחי תעסוקה, מעבר לפוטנציאל הקיים כבר בתכניות מאושרות ובהליכי אישור (מסמך התעסוקה, 1996).

נראה שהחידוש העיקרי שעמד מאחורי הכנת תכנית המתאר החדשה, הוא השינוי באופי הבנייה והמעבר לבנייה לגובה באזורי התעסוקה. ואכן, ההחלטה המהירה על המדיניות באזורי התעסוקה בעיצומה של העבודה, היתה לתוצר העיקרי של תכנית המתאר. הועדה המקומית לא הספיקה לקבל החלטה על אימוץ שאר מסמכי תכנית המתאר במהלך כהונתו של מילוא, ככל שהיו כאלה, והתכנית לא קודמה לאחר מכן (ראיון עם סנטו, ראיון עם יוסקוביץ').

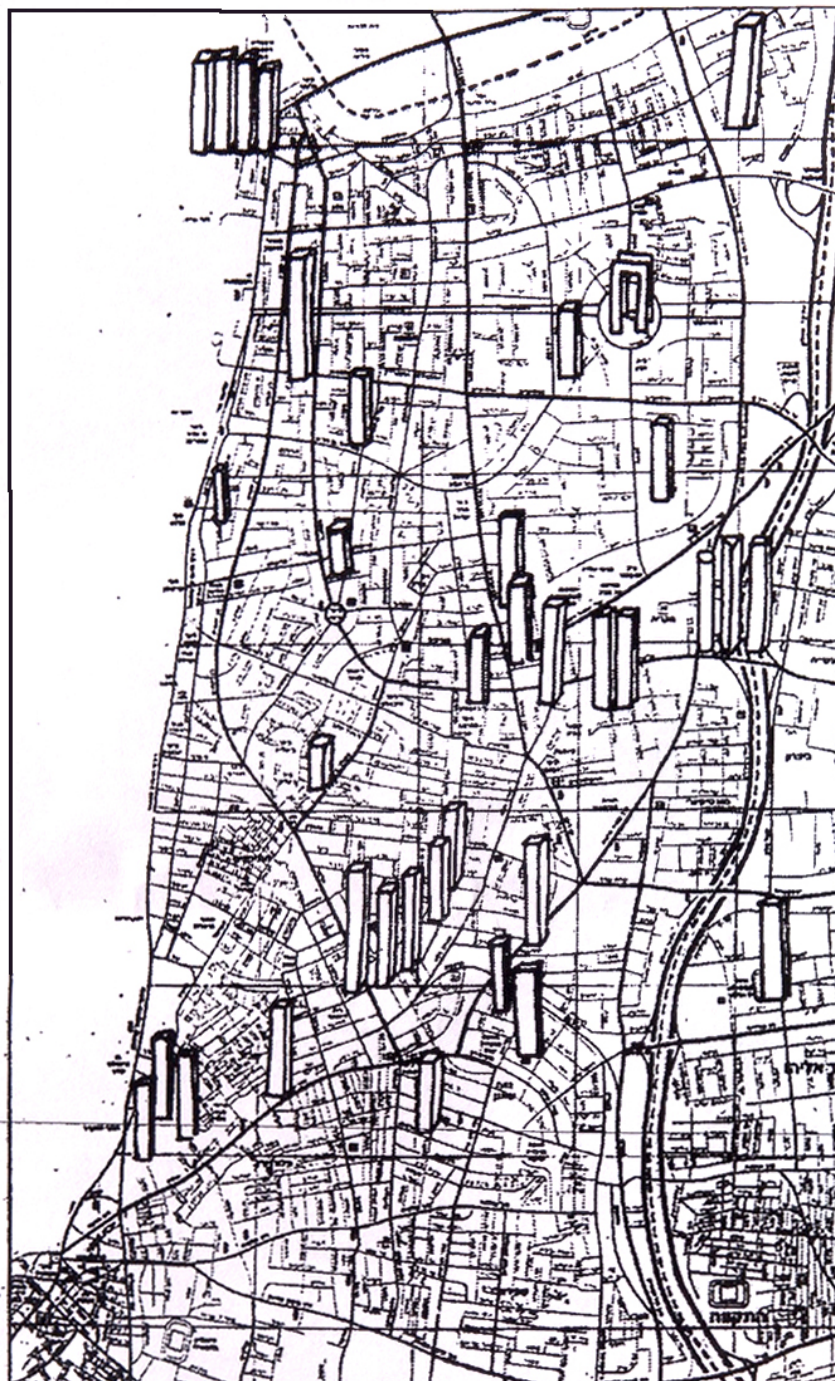
למעשה, קידום תכנית המתאר היה שנוי במחלוקת במינהל ההנדסה, כפי שמספרת מי שניהלה את אגף תכנון שוטף: "היו הרבה אנשים שהאמינו שתכנית מתאר בעיר בנויה וגמורה זו רק התקשקשות. התפיסה היתה שאנו מכירים את המפה הכוללת, המחשב עושה קומפילציית תכניות" (ראיון עם סנטו).

נראה שבעניין זה חל שינוי בתפיסה לעומת שנים קודמות, ובימי מילוא נשמעים קולות הכופרים באפשרות ובצורך לפעול על פי מדיניות כלל-עירונית הנקבעת מראש. דרין: "יש אקראיות בקבלת ההחלטות, וזו הדרך הנכונה. לעיתים מדקדקים בבדיקות שבהן מספיק ה-*educated guess*. נאמר, רוצים להקים בניין חדש, דבר ראשון – משרד התחבורה דורש בדיקות-תחבורה. אם עמוס מדי, לא נבנה? אז נבנה ברזרבה הירוקה. אם אנו מקבלים את ההנחה שצריך לשמור את הרזרבות הירוקות, צריך לצופף את הערים. מנהטן היא כלום לעומת מה שצריך להיות פה" (ראיון עם דרין). גם בדיעבד הוצדקה אקראיות בקבלת החלטות: "המדיניות לאזורי התעסוקה הוכיחה את עצמה. אין בתל-אביב משבר משרדים, אין חוסר ביקוש למגורים. הניחושים שלנו היו מאוד מוצלחים והחזיקו בתקופות מיתון" (ראיון עם יוסקוביץ').

בהמשך לכך, פעלו בעירייה לאשר בנייה גבוהה גם בטרם הושלמה תכנית המתאר, כפי שניתן ללמוד מדברי דרין בדיון ציבורי על הבניה לגובה, שהתקיים בשנת 1995: "זה חצי שנה עורך מינהל ההנדסה תוכנית מתאר לעיר, שסיום הכנתה צפוי בעוד שלוש שנים. לפיכך אין באפשרותנו לחכות עד לאישור תכנית זו על מנת לאשר בקשות לבנייה לגובה. תכניות בנייה לגובה מאושרות כיום לאחר בדיקת האזור הספציפי שבו כל תכנית כזו עומדת לקום. בעקרון אפשר לבנות לגובה בכל העיר מלבד בשכונות כגון נווה צדק, עג'מי, אפקה, כלומר באזורים שבהם יש בנייה נמוכה ממש ומאוד מרקמית" (העיר, 15.9.95).

איור מס' 11.

מפת המגדלים שהוצגה בדיון הציבורי על הבנייה לגובה (מתוך 'העיר', 15.9.95)



מפת רבי הקומות המתוכננים בתל אביב. בעתיד יתכנו בתים לגובה רב יותר

לבד ממדיניות אזורי התעסוקה, לא היתה לתכנית המתאר כמעט כל השפעה או תהודה. מתכנן המחוז, האדר' יוסי פרחי, כלל לא שמע על תהליך הכנת תכנית מתאר בעיריית תל-אביב-יפו (ראיון עם פרחי), וזאת למרות שנפתח ערוץ הידברות מסודר של העירייה והועדה המחוזית, בישיבות 'צוות מול צוות'. גם במינהל התכנון שבמשרד הפנים לא שמעו על הכנת תכנית מתאר עירונית לתל-אביב-יפו בשנות ה-90 (ראיון עם רצ'בסקי).

מסמכים מנחים ותב"עות נקודתיות – בעת שבמינהל ההנדסה הובעה הסתייגות מנחיצותה של תכנית מתאר עירונית, כמסמך כוללני וארוך-טווח, הוצעה מתכונת חדשה לקידומה של מדיניות התכנון: "המצב הרצוי בתל-אביב-יפו הוא גיבוש מסמך תכנוני מנחה, על פיו תנהג הועדה המקומית בהחלטותיה, ואשר יהווה מסמך מפורט ומוסכם על הועדות המקומית והמחוזית ופתוח לעיון הציבור והערויות. מסמך זה חייב להיות חלק ממערך תכנוני קבוע, שיכלול מנגנון בקרה, וחלק מתפקידיו של מערך זה יהיה עדכון עיתי של המסמך אחת לחמש שנים" (יוסקוביץ', 1997).

במקביל לכך, נפסקו הליכי קידומן של תב"עות שונות, והן נותרו במעמד של מסמכי מדיניות. בפרק 'קווים מנחים לפיתוח האורבני' שבתכנית העבודה העירונית, עוד נכללו בשנת 1994 משימות כגון "קידום תב"ע לאזור המע"ר של שדרות רוטשילד" (תכנית העבודה העירונית לשנת 1994). לעומת זאת, בשנת 1995 כבר לא נזכר יותר המינוח 'קידום תב"ע', אלא רק "פיתוח אזור שד' רוטשילד" (תכנית העבודה העירונית לשנת 1995), והתכנית לא קודמה יותר לאישור סטאטוטורי. כך היה גם בעניין של תב"עות אחרות.

במקום תב"ע אזורית, גובש מסמך מדיניות מנחה שקבע תנאים לאישור תב"ע נקודתית. מעמדו של המסמך המנחה מבוסס על סעיפים 77 ו-78 בחוק התכנון והבנייה, המגדירים הנחיות לתקופת מעבר בין תכניות (יוסקוביץ', 1997). במחוז איפשרו לעירייה לקדם את פיתוח שד' רוטשילד על פי מסמך מנחה, לאחר שהוצגו פתרונות תחבורתיים. לדברי מתכנן המחוז, האדר' דני רז: "הצעת העירייה הוצגה לציבור ועוררה ויכוחים. התמיכה של המחוז סייעה לעירייה לממש את התכנית בשלבים" (ראיון עם רז).

מתכנן המחוז שהחליף את רז, האדר' יוסי פרחי, דווקא התנגד למתכונת החדשה של מסמכי מדיניות. לדבריו: "תכנון עיר צריך להיעשות על ידי תכניות ולא על ידי מסמכי מדיניות המשתנים עם החלפת בעלי התפקידים" (ראיון עם פרחי). גם רצ'בסקי, ששימשה כיו"ר ועדת העבודה של התכניות המטרופוליטיות והמחוזיות, הביעה עמדה דומה: "אני בעקרון נגד תכנית צל, תכנית רקע, תכנית אב, תכנית סב ותכנית סבתא. הם צריכים להיות שלב ראשון של תכנית על פי החוק" (ראיון עם רצ'בסקי). אולם השימוש במסמכים תכנוניים מנחים, שזכו לכינוי 'תכניות צל', נמשך ואף התרבה, כפי שמספר יו"ר הועדה המחוזית לסקר: "האם תכניות צל נפוצות? תל אביב מחוז קשה. יש כאן הרבה כסף. מחיר הדירות לא ירד אף פעם, הוא רק עולה, כרישי הנדל"ן פה. קיים קושי בויסות" (ראיון עם לסקר).

ואכן, המסמכים התכנוניים המנחים השתנו לעיתים תכופות ובשינויים ניכרים. שינויי המדיניות בפיתוח המע"ר בשד' רוטשילד ממחישים זאת. בהחלטת הועדה המקומית מסוף שנת 1992, נקבע שיתווספו לשדרה כ-7-8 מגדלים, עד לגובה 25 קומות, ועד 300% על פי מפתח הזכויות הפרוגרסיבי של תכנית 'מתחם ציון'. בהחלטה זו של הועדה המקומית הודגש שיש להמנע מפגיעה במרקם ההיסטורי, וצוין

שהגבלת הגובה נובעת מאופיו של המתחם (החלטה 12 – 83ב', 25.11.92). אולם בשנת 1995 דובר כבר על 16 מגדלים (העיר, 15.9.95), ובשנת 1996 איפשרה המדיניות באזורי התעסוקה והמע"ר להגיע עד 40 קומות (מסמך התעסוקה, 1996) בזכויות בנייה מירביות של 450% (החלטה 9 – 177ב', 13.11.96). בשנת 1997 אושרו 500% בתכנית נקודתית למתחם 'אחוזת בית', על ידי העברה של זכויות בנייה ממגרשים שבהם קיימים מבנים לשימור. במסגרת אותה החלטה הוצע למסד מנגנון זה של 'עיקור זכויות בנייה בלתי מנוצלות', ולאפשר אחוזי בנייה של עד 600% (החלטה 9 – 192ב', 25.6.97). כל שינויי המדיניות הללו מהווים שינויים מהותיים, והם התרחשו בפרק זמן של חמש שנים בלבד. המסמכים המנחים, למעשה, הובילו לשינוי מתמיד ותכוף במדיניות, בטווחי זמן קצרים ביותר.

תת-תקופה שלישית: 1998 – 2002

תכני המדיניות

דגשים במדיניות

בין 'עיר לתושביה' ל'עיר מרכזית'

מרכזיותה של העיר המשיכה בשנים אלה להיות נושא עיקרי במדיניות העירונית: "תל-אביב לא חיה בתוך בועה, העיר חייבת לשמור על מרכזיותה, ומדינת ישראל חייבת לשמור על מרכזיותה של תל-אביב כמהלך אנטי-פרבורי" (ראיון עם ספיר). אולם שלא כבימי מילוא ודרין, בהם נאבקה העיר על מרכזיותה בתחום התעסוקה, בימי חולדאי נקשרה מרכזיותה לתחומים אחרים. לדברי מהנדס העיר גודוביץ': "התחרות מאוד בלטה בתחום התרבות. עלו חששות ממרכזי תרבות בפריפריה – הילדים בחולון, משכן התרבות בהרצליה, תיאטרון היהלום ברמת-גן" (ראיון עם גודוביץ'). גם מהנדס העיר קייזר, שהחליף את גודוביץ', הדגיש היבט זה: "בתקופתו של קייזר הדגש היה על מרכזיות בתחומי ההתמחות של תל-אביב – פיננסים, תרבות, בידור ובילוי. לא בהכרח מכוון לתושבים, אלא בכלל – כמרכז. היום מתפתחים מרכזי תרבות בכל מקום, מתנ"סים פזורים, אזורי דיסקוטקים שלמים. סינמה-סיטי הוציאה את העוקץ מהרבה מרכזים מסחריים בתל אביב" (ראיון עם סנטו).

בתכנית העבודה העירונית לשנת 2000, הוצבה המטרה לעשות את "העיר תל-אביב-יפו מרכז תרבות, אמנות ויצירה בישראל ובעולם" (מטרות ודגשים לשנת 2000, תכנית העבודה העירונית), ומחלקת תכנון ארוך-טווח הגדירה במשימותיה לשנת 2001 את "קידום תכנון מתחמי התרבות, וחיזוק מרכזיות העיר בתחום זה" (תכנית העבודה 2001). גודוביץ' תחם את 'הלב האזרחי': "האזור המוגדר כ'לב האזרחי' גובל במע"ר והוא מבונה ברובו. הוא מרכז בתוכו מוסדות תרבות ואמנות מהמובילים במדינה, כגון היכל התרבות, תיאטרון הבימה, המשכן לאמנויות הבמה, מוזיאון תל-אביב לאמנות ועוד; מוסדות ציבור כגון בית הרופא, בית הסופר ועוד; ומשרדים בעלי אופי ציבורי כגון בית התנועה הקיבוצית, בית אמות משפט, משרדי הקריה הצבאית ומשרדי ממשלה" (קיום מנחים למדיניות פיתוח עירונית, ת"ע 2000).

'הלב האזרחי' ביטא את מרכזיותה של העיר במגוון תחומים, בדגש על תרבות בילוי ופנאי, וכמרכז ציבורי ושלטוני. בתחומים אלה היתה תחושה שמעמדה של העיר מאוים. לדברי קייזר: "היה חשש שהעיר תאבד את מעמדה כמרכז שלטוני. משרדי הממשלה רצו לעבור לאזור נתב"ג, סמוך לאיילון". על מנת לשמר את מרכזיותה בתחום זה, פעלה העירייה לקדם ב'לב האזרחי' את תכנית דרום הקריה, הכוללת שטחי משרדים למשרדי הממשלה. התכנית הופקדה ואושרה בשנים 2000-2001 (ראיון עם קייזר).

חולדאי הוסיף והדגיש את מרכזיותה של העיר גם בתחום התיירות, ובפרט התיירות העסקית: "נשקוד על פיתוח תל-אביב-יפו גם כעיר תיירות... ניתן דגש רב מאוד לקיום כנסים בינלאומיים בכל התחומים" (נאום התקציב 2000). בהקשר זה מילאה יפו תפקיד חשוב, והעירייה פעלה בשיתוף עם הממשלה בהכנת תכנית אב לפיתוח התיירות ביפו (קפלן, 2000). אולם ההחמרה במצב הבטחוני בסוף שנת 2000, פגעה קשות במאמצים לכוון את מעמדה של תל-אביב-יפו כעיר תיירות (תאגידים, 2001).

בהתייחס להיבט של 'עיר לתושביה', ניתן לציין את ההשקעה הנרחבת בטיפול בתשתיות, על פי תכנית חומש עירונית בנושא זה (נאום התקציב 2000). חולדאי טען שבמשך שנים חל כרסום ברמת השירות לתושבים במערכות התשתית, למרות שזהו אחד מתפקידיה המסורתיים של הרשות המקומית (תכנית העבודה 2000). דבריו של ילין מחזקים טענה זו: "מה שלא היה, והיום יש – זה דגש על תשתיות. להט היה נגד, אמר שצריך להשקיע בחינוך ובתרבות, ותשתיות אפשר תוך יום אחד לשנות. אנו בגזברות התווכחנו עם להט" (ראיון עם ילין).

במסגרת פרויקט שש"ת (שיקום ושיפור תשתיות) נבחנו צרכיה של כל שכונה (נאום התקציב 2002). עיקר הדגש בשיקום תשתיות הושם על דרום העיר ויפו (נאום תקציב 2000).

בין צפון לדרום

בשנים אלה חזרו קובעי המדיניות לעסוק בקשר בין יפו ושכונות הדרום לשאר חלקי העיר. כפי שבתכנית מזור הוצע חיזוק הקשר בין צפון העיר ודרומה על ידי טיפוח אזור המגורים ב'לב העיר' (סקירה, 1996), הציע קייזר לחזק את הקשר בין מרכז העיר לדרומה על ידי טיפוח באזורי התפר שביניהם: "מרחבים שלמים בעיר יקבלו עדיפות בגיבושה של מדיניות תכנון ופיתוח ובמיוחד האזור שקודקודו יפו, בסיסו נתיבי איילון וצלעותיו רחוב אילת ודרך בן-צבי. אזור זה מהווה היום חץ מפריד בין מרכזה של העיר לבין יפו ושכונות הדרום, בגלל מצבו הירוד, אך באותה מידה הוא מהווה הזדמנות לפיתוח, שיקום וחיבור לכלל רצף עירוני אחד שלם" (מינהל הנדסה – קווים מנחים, תכנית העבודה 2002).

בשנת 1999 הקים חולדאי את 'המישלמה ליפו' – עליה הוטל להוביל את שיקומה ופיתוחה של יפו. פעולותיה של המישלמה כללו שיקום פסי וחברתי. המישלמה היתה למסגרת הארגונית שריכזה את הטיפול בכל הנושאים הקשורים ליפו, ולצורך כך עסקה בתיאום ואיגום כוחות עירוניים וממשלתיים. כך, למשל, פעלה המישלמה לגייס את הממשלה למהלך העירוני לשיקום יפו, באמצעות 'ועדת המנכ"לים לטיפול נקודתי' שהוקמה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (תכנית העבודה 2000).

בנאום על התקציב לשנת 2000, תחת הכותרת "עם הפנים לדרום וליפו", התייחס חולדאי לצורך בשיתוף פעולה עם משרד התיירות לצורך קידום התיירות ביפו (נאום התקציב 2000). במסגרת שיתוף פעולה זה הקים שר התיירות צוות בראשותו של מנכ"ל המישלמה ליפו, לבחינת פרויקטים תיירותיים העשויים לסייע בשיקומה ובהתחדשותה של יפו (תכנית העבודה 2000; קפלן, 2000) – כגון פיתוח נמל יפו כאזור תיירות, נופש וספורט ימי (נאום התקציב 2000). במקביל, עודכנה המדיניות התכנונית ליפו העתיקה והורחבה רשימת השימושים המותרים, כדי לכלול בהם גם שימושים למלונאות (החלטה 240ב' – 5, 22.9.99). 'החברה לפיתוח יפו העתיקה' – חברה ממשלתית מעורבת בבעלות משותפת של העירייה ומשרד התיירות, תמכה במאמצים אלה בקיום אירועי תרבות וירידים, ובטיפול בנכסי הנדל"ן של העירייה במתחם (תאגידים, 2001). נושאי התרבות והתיירות היו בראש מעייניה של המישלמה ליפו, ובחזונה התייחסה ל"יפו כמרכז רב-תרבותי ותיירותי מוביל" (תכנית העבודה 2001).

בסוגיית הרחבת גבולות העיר, שהעסיקה את העירייה בשנים קודמות, נשמעו קולות חדשים. עמדתו של מהנדס העיר גודוביץ' בנושא זה היתה יוצאת דופן: "לא עניין אותי להרחיב את גבולות העיר. חוות הזרע ושדה-דב וצפונה יטופלו על ידי הנכדים. מדוע לחסום כל פיתוח עתידי?". גודוביץ' תמך בהוצאת אזורים שלמים מתוך תחום השיפוט של העיר, בהענקת ממשל עצמי ליפו וביתור על רמת אביב (ראיון עם גודוביץ'). מנגד, נשמעו דעות יוצאות דופן לא פחות. ספיר, סגנו של חולדאי, היה סבור שמנימוקים של יעילות כלכלית נכון לראות בתל-אביב-יפו ובערים הסמוכות לה רשות מוניציפלית אחת, ולהביא לצנטרליזציה של המטרופולין (ראיון עם ספיר).

דפוסי הפיתוח

סביבות עירוניות ומרחב ציבורי

אחרי שנות מילוא, שבהן איפשרה העירייה בנייה החורגת מסביבתה על מנת לעודד פיתוח מואץ, חזר בהדרגה שיח של השתלבות בסביבה העירונית, לפחות ברמה המוצהרת: "המרקמים הייחודיים מעניקים לתל-אביב-יפו את זהותה המיוחדת; קיים קונפליקט בין הרצון לשמר אותם לבין יוזמות הבנייה, שחורגות מן המרקם... רוב המבנים החדשים נעדרים התייחסות לסביבה הבנויה הקיימת. פעולת הועדה המקומית לא כוללת לרוב הנחיות המבטיחות השתלבות מבנה חדש בהקשר העיצובי הקיים" (פרופיל העיר עמ' 72-70, 2002).

מהנדס העיר גודוביץ' זיהה והגדיר סביבות עירוניות שונות הראויות לטיפול ולשימור. הוא התייחס לשימור מרקמים שלמים בעיר ההיסטורית, ולא רק למבנים בודדים כפי שהיה בשנים קודמות: "כ-15% מהמבנים מהווים מורשת ארכיטקטונית הראויה לשימור... ללא התערבות אקטיבית של העירייה, יש חשש שחלק מהם יהרס בהדרגה ויוחלף במגדלים, וכך בהדרגה יאבד לעיר ההיסטורית אופיה המיוחד... מינהל ההנדסה מכין כעת מסמך מדיניות כוללני לעיר ההיסטורית, המבוסס על יצירת איזון בין צרכי ההתחדשות לבין צרכי השימור... אם כי המדיניות היא הגדלת היצע הדיור, הרי עקרון חשוב לא פחות הוא התאמת הבנייה החדשה לאופי האזור בתוכו היא אמורה להשתלב" (קיום מנחים למדיניות פיתוח עירונית, ת"ע 2000).

גודוביץ' הציע לארגן את הפיתוח העירוני סביב "שלד ירוק", שיכלול את שלוש רצועות השטחים הפתוחים המטרופוליניים (פארק הירקון, פארק צפון ופארק דרום), את הטיילת – כגורם מקשר, ואת טבעת השדרות בתוך הרקמה הבנויה של העיר (קיום מנחים למדיניות פיתוח עירונית, ת"ע 2000). בשדרות המשוקמות נסללה מערכת שבילי האופניים, שתכננה התחיל עוד בשלהי כהונתו של מילוא – אז ראו בהן פתרון לשיפור זרימת התנועה בעיר (נאום התקציב 1998).

גם קייזר המשיך לעסוק בסביבה העירונית, אם כי הוא לא ראה עצמו כממשיכו של גודוביץ', אלא בעיקר כאחר וכשונה מיוסקוביץ' שהיה מהנדס העיר בימי מילוא: "ברוך עניינה אותו יותר החשיבה הכלכלית, הוא איש-מספרים. אני לא. עניין אותי יותר ליצור סביבה עירונית אטרקטיבית – למגורים, לעסקים, לבילוי ולפנאי. מקומות שונים שיוצרים אטמוספרות שונות, עיר מגוונת בפעילויותיה: נמל – רכבת – טבעת השדרות – הזרוע הצפונית של המע"ר" (ראיון עם קייזר). רעיון ריבוי הסביבות העירוניות המתקיימות זו

בצד זו, קיבל ביטוי בסכימת ארבע הרצועות שהציע קייזר לעיר: "החלק המרכזי של תל-אביב-יפו מאופיין על ידי ארבע רצועות בעלות ייחוד אורבני ותפקודי המקנה להן זהות וחיים עירוניים אופייניים". הוא מנה את הרצועות ממזרח למערב – 'הרצועה המטרופוליטית' בין האיילון לדרך פתח-תקווה; 'הרצועה התל אביבית' סביב רחוב אבן-גבירול, ככר רבין ומוסדות התרבות; 'הרצועה ההיסטורית' של מבני גדס, ובמרכזה רחוב דיזינגוף; ו'רצועת הנופש והתיירות' לאורך חופי העיר (תכנית העבודה 2001). העובדים הותיקים של מינהל ההנדסה מעידים על שינוי הגישה במדיניות התכנון: "בשנות האלפיים יש יותר דגש על פיתוח ואיכות-סביבה, על איכות חיים. הפרויקטים היום הם יותר בכיוון של 'המרחב הציבורי' – נמל תל-אביב ונמל יפו, לדוגמא" (ראיון עם גבריאלי). יחד עם זאת המדיניות לאזורי התעסוקה שאושרה בימי מילוא, והמעודדת בנייה החורגת מסביבתה – נותרה על כנה, והמשיכה להנחות את אישורן של תכניות נקודתיות לבנייה גבוהה.

מבנה ארגוני, מערך כוחות, תקציב

מבנה ארגוני ויחסים בתוך העירייה

מינהל ההנדסה

כאשר נכנס חולדאי לתפקידו, הוא מינה את אדר' ישראל גודוביץ' כמהנדס העיר. מינוי זה יצר חיכוכים רבים בתוך מינהל ההנדסה. רבים מן העובדים הותיקים פרשו בשל עימותים עם גודוביץ' (ראיון עם סנטו, ראיון עם קייזר), ויש הטוענים כי גודוביץ' פיטר את האנשים הותיקים משום שראה בהם איום (ראיון עם יוסקוביץ'). במהרה הוצג חולדאי כמי שאחראי ל"התפרקות מינהל ההנדסה" (הארץ, 14.11.99). לאחר שנה התפטר גודוביץ' מתפקידו, ובמקומו התמנה האדר' דני קייזר. לקייזר היתה היכרות קודמת עם אנשי מינהל ההנדסה, כשעבד כרפרנט בצוות מרכז בין השנים 1984-1990. קייזר מילא את תפקיד מהנדס העיר למשך 6 שנים, עד שנת 2005 (ראיון עם קייזר). מהנדס העיר בימי חולדאי היה לאישיות הבכירה ביותר במינהל ההנדסה, מכיוון שדרג ראשי המינהלים בוטל. לדברי גודוביץ': "כבר לא היה ראש מינהל ההנדסה, זה היה מיותר. לא הייתי נכנס להיות מהנדס העיר אם היה מעלי מנהל. הייתי מוכן להתייעץ עם ראש העיר, לא עם אחר" (ראיון עם גודוביץ'). גם קייזר מעיד על השפעתו הרבה כמהנדס העיר בעיצוב המדיניות: "לא נתקלתי במצב שהמקומית הפילה לי דברים חשובים. מובא לוועדה רק מה שאני מביא. את סדר-היום של הוועדה אני הכתבתי, בתיאום עם ראש העיר ויו"ר הוועדה" (ראיון עם קייזר). תחת קייזר, ואף בעידודו, ביקשה המחלקה לתכנון ארוך-טווח לעבור למנכ"ל העירייה, לאחר שנכשל קידום תכנית מתאר לעיר בשנים הקודמות. זאת בדומה ליחידות נוספות שהוכפפו למנכ"ל בימי חולדאי, וביניהן לשכת החברות העירוניות ואגף נכסי העירייה (תכנית העבודה העירונית 2000). בשנת 2001 הוצאה המחלקה מאגף תב"ע ושינתה את שמה ל"יחידה לתכנון אסטרטגי" (ראיון עם גבריאלי). באותה שנה החלה היחידה בהכנתה של התכנית האסטרטגית (חזון העיר, עמ' 19, 2005), שהינה תכנית רב-תחומית משותפת של גופי העירייה (פרופיל העיר, עמ' 5, 2002).

מעמדו של התכנון העירוני

כמו בימי מילוא, מעמדו של התכנון העירוני בשנים אלה נבע במידה רבה מהשפעתו על הגדלת הכנסות העירייה. מהנדס העיר עצמו ציין בתכנית העבודה ש"מכח פעולתו של מינהל ההנדסה ומההכנסות העירוניות הנובעות מכך, יכולה העירייה לגוון ולשפר את איכותם של השירותים הניתנים על ידה לאזרחי העיר" (קיום מנחים – מינהל ההנדסה, תכנית העבודה 2001). במשימותיו של מינהל ההנדסה נכללה המשימה של "תרומה מירבית לביסוס הכלכלי של העירייה" (תכנית העבודה 2001).

גורמים אחרים בעירייה הדגישו גם הם את חשיבותו של התכנון העירוני כמחולל הכנסה. כאשר האירועים הבטחוניים גרמו להאטה במשק, הצביעה הגזברית על ההשלכות של צמצום היקפי הבנייה: "בשנת 2001 ניכרת ירידה משמעותית בהכנסות מהיטלי פיתוח והשבחה, אשר עלולה לגרום לירידה בשיעור הגידול בהכנסות מארנונה". על מנת לצמצם את השפעות ההאטה במשק, הציעה הגזברית לשחרר צווארי בקבוק בפרויקטים גדולים המניבים אגרות והיטלים, כדי לסייע במימון ופיתוח העיר וקידומה (קיום מנחים למדיניות מינהל הכספים, תכנית העבודה 2002).

על פי המבנה החדש של תכנית העבודה העירונית, נדרשו כל גופי העירייה להגדיר מדדים ותפוקות להערכת פעולותיהם ותיפקודם. מינהל ההנדסה הגדיר מדדים בחמישה תחומים, וביניהם בתחום של 'הכנסות העירייה'. המדדים לפעילות מינהל ההנדסה בתחום זה היו: היקף היטלי השבחה; היקף אגרות שונות, הסכמי פיתוח והיטלים; היקף ארנונה; והיקף הוצאות כתוצאה מתביעות פיצויים (תכנית העבודה 2002).

בצד זאת, חזר התכנון להיות גורם משפיע, ואף מוביל, בקביעת המדיניות העירונית – באמצעות התכנית האסטרטגית: "התהליך חייב אותנו לפתח יחסי עבודה ושיתוף פעולה עם יחידות שונות בעירייה. דומני שברוב המקרים הצלחנו לשפר את דפוסי שיתוף הפעולה ולהביא לתיאום טוב יותר של המערכות העירוניות" (דבר מהנדס העיר בתוך פרופיל העיר, 2002). 'חזון העיר' של התכנית האסטרטגית אושר בוועדה המקומית בתיאום עם הוועדה המחוזית, והיה מרכזי בהתנהלותה של העירייה: "בעירייה מתייחסים לחזון ברצינות. סעיפי התקציב מעובדים מול התכנית האסטרטגית" (ראיון עם קייזר).

יחסי פקידים – נבחרים

במסגרת השינויים הארגוניים שערך חולדאי בעירייה בוטל דרג ראשי המינהלים. הנבחרים המשיכו לכהן כראשי ועדות (ראיון עם דרין), ונותרו מעורבים בקביעת יעדי המדיניות העירונית ובהכנת תכניות העבודה של גופי העירייה (תכנית העבודה 2001).

יחד עם זאת, השיפור במעמדו של מהנדס העיר לאו דווקא שינה את עוצמתם של העימותים עם נבחרים הציבור. בין גודוביץ' לנבחרים היו עימותים מתמידים: "עם סולמי ורועה, יושבי ראש הוועדה המקומית, היה כסאח כל הזמן" (ראיון עם גודוביץ'). הדי הויכוחים הללו הגיעו גם לעיתונות: "שני הפוליטיקאים המנוסים ביותר בעיריית תל-אביב – מיכאל רועה ממרצ ואיתן סולמי מהליכוד – שחולדאי ניטרל אותם כאשר מינה אותם לתפקיד סגני ראש העיר, עם שכר אך בלי סמכויות, הפנו את כל המרץ האופוזיציוני שלהם למלחמה בגודוביץ'" (הארץ, 14.11.99).

בימיו של קייזר, לעומת זאת, השתנו היחסים בין הנבחרים לפקידי מינהל ההנדסה. קייזר דאג לגבש הסכמות מבעוד מועד: "ידעתי את חברי הועדה המקומית בנושאי הדיון, ודאגתי שתהיה תמיכה של ראש העיר וחברי ועדה משפיעים, בעייתיים או קולניים..." (ראיון עם קייזר).

אולם לדברי ספיר, סגנו של חולדאי, חל שינוי במידת ההשפעה של עמדות מינהל ההנדסה על הדיונים בועדה המקומית. עמדות מינהל ההנדסה לא התקבלו מאליהן, והנבחרים גילו מעורבות רבה יותר בעיצוב מדיניות התכנון. ספיר קושר זאת להרכב החברים בועדה: "בשנות ה-90' השליטה בועדה היתה בעיקר בידי הליכוד (להט, מילוא), והיה רוב גדול להעברת החלטות. ההחלטות עברו בצורה יותר מהירה, והיתה יותר הסתמכות על אנשי מקצוע. מצד אחד, הרכב זה תרם משמעותית ליציבות קבלת ההחלטות, מצד שני היו פחות דיוני עומק בין נבחרים, ויותר קבלה של מה שהונחת מלמעלה" (ראיון עם ספיר).

שותפים בקביעת מדיניות

הציבור

שנים אלה מתאפיינות ביוזמה גוברת של העירייה לפנות אל הציבור ולערבו בגיבוש מדיניות התכנון, בפיתוח מתודולוגיות חדשות לשיתוף הציבור, ובמיסוד ערוצי הידברות ומידע בכלים טכנולוגיים חדישים. כבר מראשיתה של תת-תקופה זו, הופעל שיתוף הציבור ברמה הרובעית כנדבך של שיקום חברתי וכאמצעי לפיתוח מנהיגות מקומית, כפי שניכר בפעולותיה של המישלמה ליפו (תכנית העבודה 2000). גישה זו תאמה את השקפתו של מהנדס העיר גודוביץ', שסבר כי על התכנון העירוני לתמוך ברבדי האוכלוסיה החלשים: "אני משרת תושבים, לא קבוצה קטנה של אוליגרכים. אני צריך לתמוך ביזמים? צרות של עשירים, הם יודעים להסתדר. אני צריך לתמוך בעניים, במסכנים" (ראיון עם גודוביץ').

בצד העמקת שיתוף הציבור ברמה הרובעית וטיפול מעורבות אזרחית, היה החידוש המרכזי בשנים אלה בשיתוף ציבור במדיניות התכנון הכלל-עירונית. בהכנת התכנית האסטרטגית, התקיים שיתוף הציבור כבר מהשלב הראשון – ניסוח 'חזון העיר'. קבוצות-דיון עסקו באזורים ממוקדים ובסוגיות תכנון עקרוניות, כגון מעמדה של העיר במרחב הסובב אותה. לדברי קייזר: "שיתוף הציבור נעשה על פי אזורים בעיר, וגם על פי נושאים. החיים העירוניים נוצרים בהסכמה של כל תושבי העיר, והעובדים ובעלי הנכסים... התכנון חייב להיות קשור לציבור. אבל מחלקת התכנון וראש העיר הם מובילי הפיתוח, קבלת ההחלטות נשארת אצלם" (ראיון עם קייזר).

טכנולוגיית האינטרנט היתה לכלי חשוב בשיתוף הציבור ברמה הכלל-עירונית. התכנית האסטרטגית היתה חשופה לציבור הרחב דרך אתר האינטרנט העירוני (פרופיל העיר עמ' 101, 2002), וגם התכנית המאושרות ברחבי העיר נעשו נגישות יותר, דרך מערכת ה-GIS שבאתר (אתר האינטרנט העירוני).

לעומת זאת, מסמכי המדיניות האזוריים המנחים, שהמשיכו להתאשר כהחלטות של הועדה המקומית, לא רוכזו לעיון הציבור, ולא ניתנה אליהם גישה בערוצי המידע החדשים. מדיניות הפיתוח לשד' רוטשילד, למשל, לא הופיעה באתר ה-GIS העירוני, ולא אוזכרה בו – שכן הפרוטוקולים של דיוני הועדה המקומית לא הופיעו באתר (אתר האינטרנט העירוני). אזרח שנכח לדעת על קיומה של המדיניות וביקש לעיון בה, נדרש להגיע לעירייה ולפנות לפקידי צוות מרכז, שציגו בפניו את המסמכים המנחים (ראיון עם אראל).

חברות עירוניות

חולדאי פעל להידוק הקשר בין גופי העירייה לבין החברות העירוניות, בין השאר על ידי העברת לשכת החברות העירוניות לאחריות ישירה של המנכ"ל, ועל ידי שילוב פקידים בכירים מן העירייה בדירקטוריונים (תאגידים, 1997). בשנים אלה תוגבר מערך החברות העירוניות העוסקות בתחום של פיתוח עירוני, ולשש החברות שפעלו בתחום זה במשך שנות ה-90' התווספו עוד שתי חברות עירוניות: האחת, חברת 'אוהל-שם בע"מ' – חברה קיימת שהתרוקנה מתוכן ושינתה ייעוד בשנת 2001, והחברה האחרת, 'הרשות לפיתוח כלכלי תל-אביב-יפו בע"מ' – חברה עירונית חדשה שהוקמה בשנת 1999.

מבין החברות העירוניות הותיקות בתחום הפיתוח העירוני, היה השינוי בפעילותה של 'החברה לפיתוח יפו העתיקה' בולט במיוחד, ובשורותיה נערכה התארגנות מחודשת בהתאם לדגש על חיזוקה של יפו. במהלך שנת 2000, גיבשה החברה תכנית-אב לפעילותה, על בסיס התפיסה ש"יפו העתיקה ומעגלי העורף שלה, הם הפוטנציאל התיירותי החשוב ביותר של העיר תל-אביב והמטרופולין" (תאגידים 2000). תכנית-האב הדגישה את ההיבט התרבותי בפיתוח האזור – גלריות אמנים קבועות, ואירועים מתחלפים במשך השנה. כשנה לאחר מכן, בעקבות המצב הבטחוני הקשה, נפגעה התיירות וגברה הרתיעה מיפו, בעלת האוכלוסייה המעורבת, וחלק מבתי העסק והגלריות נאלצו להפסיק את פעילותם (תאגידים 2001). מבין החברות העירוניות שהצטרפו לעסוק בנושאים של פיתוח עירוני היתה חברת 'אוהל-שם' חברה ותיקה אשר השתייכה בגלגולה הקודם לתחום ניהול אולמות הבידור והתרבות (תאגידים 2000), והפכה מעתה לקבלן משנה של העירייה בהפעלת משק המים, הביוב והתיעול. זאת במסגרת המאמץ לשיפור מערכות התשתית בעיר. החברה הוסמכה לגבות אגרות והיטלים מן הציבור, ולהתקשר עם זכין אשר יפעיל את מערכות המים העירוניות (תאגידים 2001). בכך נמשך מהלך הפרטת שירותי המים והביוב, בו פתח מילוא (נאום התקציב 1997).

גם 'הרשות לפיתוח כלכלי' היתה מעין חברה חדשה-ישנה, בשל הדמיון לחברת 'עזרה וביצרון' בימי להט. 'הרשות לפיתוח כלכלי' הוקמה לצורך "יישומה של המדיניות העירונית לגבי ייזום, ביצוע ופיתוח פרויקטים כלכליים למגורים, למשרדים, למסחר ולתרבות וכיוצא בזה, על מגרשים בבעלות העירייה... הרשות פועלת למימוש הפוטנציאל הכלכלי של תשתיות העירייה ולשיפור וגיוון מקורות המימון של העירייה" (תאגידים 2000). המקורות הנובעים לעירייה מפעילותה של 'הרשות לפיתוח כלכלי' נועדו להוות "נתח נכבד מתקציב העירייה" (תאגידים, 2002), ואחת ממשימותיה העיקריות היתה הגדלת ההכנסה מארנונה (תכנית העבודה 2002). כיו"ר דירקטוריון שימש ראש העיר, ובדירקטוריון ישבו מנהלים בכירים מקרב פקידי העירייה, ביניהם מנכ"ל העירייה – אריאל קפון, גזברית העירייה – ענת קינן, ומהנדס העיר – האדר' דני קייזר.

יוסקוביץ', שהיה סבור כי חברת 'עזרה וביצרון' בשנות ה-80' היתה יזמית יתר על המידה, ופעל לריסון פעילותה, השמיע ביקורת דומה על פעילות העירייה באמצעות 'הרשות לפיתוח כלכלי' בימי חולדאי: "בזמנו השתמשנו בקרקע עירונית כדי לעודד פיתוח עירוני. עשינו זאת מאוד בזהירות. בשנים האחרונות ראש העיר ואגף נכסים התאהבו ברעיון. טעות טראגית. פה, לדעתי, העירייה לא עובדת נכון. אלה לא מטרות ציבוריות. העירייה מוכרת שטחים ציבוריים בלי חשבון של העתיד" (ראיון עם יוסקוביץ').

משרדי הממשלה

הקריאה למתן עצמאות לעירייה בניהול ענייניה החלה לשאת פרי בשנים אלה. בהדרגה ניתנה לעירייה סמכות לקבל החלטות בתחומים שלפניהם היו נתונים בידי משרדי הממשלה.

בשנת 2001 כבר ניכרו אותותיו של השינוי בתכנית העבודה העירונית ובתקציב. גזברית העירייה תיארה את היקף השינוי: "החל משנת 1999 החלה הנהלת העירייה בסדרת מפגשים עם שרי הממשלה כחלק מפעילות פורום הערים ללא מענק איזון (עלמ"א), לקידום הנושאים הכלכליים המרכזיים הבאים:

א. ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לרשויות מקומיות שתוכננה יכולת ניהול עצמי ובקרה – עצמאות בחיקוק חוקי עזר, בהטלת ארנונה וגמישות במתן הנחות, גמישות בביצוע עסקאות מקרקעין, סמכויות בתחום התכנון והבנייה ותחומי תנועה וחניה.

ב. מתן יתר עצמאות בנושא אשראי (במסגרת נתונה) – נIOD מסגרת האשראי קצרת הטווח וארוכת הטווח בין הבנקים השונים, בהתאם לכדאיות הכלכלית ביום לקיחת האשראי, במסגרת היקף אשראי מאושר ומסוכם.

ג. עצמאות בקביעת צו הארנונה תוך פישוט וייעול הצו – שימוש בצו הארנונה ככלי ניהולי למימוש מדיניות העירייה, זאת במסגרת הקטגוריות והטווחים המאושרים בחוק"

(תכנית העבודה 2001).

העברת הסמכויות החלה כהליך נסיוני, במסגרת פיילוט שבו השתתפו הערים החברות בפורום. הצלחת הפיילוט היתה תלויה בשיתוף פעולה בין העירייה לבין משרדי הממשלה, ובשיתוף פעולה עם ערים אחרות בצוותים בינעירוניים (קיום מנחים לעבודת חטיבת התכנון, תכנית העבודה 2001).

מוסדות התכנון

בניגוד למילוא, גילה חולדאי מעורבות אישית גבוהה בתחום התכנון העירוני. ראש העיר חולדאי היה מגיע בעצמו לדיוני הועדה המחוזית בתכניות המקודמות בעיר, לעומת שנים קודמות בהן העירייה יוצגה על ידי יו"ר הועדה המקומית (ראיון עם סנטו). במקביל להעלאת דרג הייצוג, ולכאורה להגדלת השפעתה של העירייה בועדה המחוזית, נמשכו הנסיונות לצמצום התערבותה של הועדה המחוזית בהחלטות העירייה, ובפרט התערבותה באמצעות ועדת ההתנגדויות, שהיא "הועדה החשובה ביותר של הועדה המחוזית" (ראיון עם לסקר). הדבר ניכר בדיוני הועדה המקומית: "בדיוני המקומית – יותר התחשבות ב'מה יחשבו התושבים', מה תהיה רמת ההתנגדויות" (ראיון עם ספיר). שיתוף הציבור בתכנון נועד, בין השאר, להפחתת רמת ההתנגדויות.

הועדה המקומית אף קיימה דיונים מקדימים בהתנגדויות, והגישה את המלצותיה לועדה המחוזית (למשל: החלטה 23 – 2001ב' – 3, 15.8.01; החלטה 28 – 2001ב' – 1, 22.11.01; החלטה 30 – 2001ב' – 1, 13.12.01; החלטה 30 – 2001ב' – 3, 13.12.01; החלטה 30 – 2001ב' – 7, 13.12.01). לעיתים השתתף בדיונים אלה של הועדה המקומית נציג מטעם הועדה המחוזית. בעקבות זאת, טוען ספיר, סגנו של חולדאי, נדרש שינוי ביחסי שתי הועדות ובחלוקת העבודה ביניהן, מאחר ו"אין סיבה שהתנגדויות לתכנית ישמעו גם בועדה המקומית וגם בועדה המחוזית" (ראיון עם ספיר).

לדעתו של ספיר תיאום התכנון בין הרשויות במחוז עשוי להתקיים באמצעות הסדר מוניציפלי, המייתר את הועדה המחוזית: "היה נכון שיהיה תיאום תכנון בין רשויות – כי אם רשויות מורידות ארנונה כדי למשוך עסקים באותו גוש-דן, החברות הכלכליות הן שמרוויחות. הועדה המחוזית אמנם מתאמת תכנון, אך היא חסכוני יותר אם היתה רשות אחת" (ראיון עם ספיר).

למרות זאת, מתכנן המחוז פרחי, שכיחן בתפקיד עד אוקטובר 2000, סבור שגם בשנים אלה הושפעה העירייה מרמות התכנון הגבוהות ממנה בהיררכיה. פרחי מציין את השפעתה של התכנית המטרופוליטית, שמסמכיה הופצו באוגוסט 1998 בסמוך לבחירתו של חולדאי, על סדרי העדיפויות שנקבעו בעירייה, וביניהם הדגש על חיזוק דרום העיר והעדיפות לקידום תחבורה ציבורית (ראיון עם פרחי).

יחס לתקציב

תקציב העירייה בשנת 1999 עמד על 2,900 מיליון ש"ח, ונותר ברמה זו במשך השנים הבאות (הצעת תקציב רגיל לשנת 1999, הצעת תקציב בלתי רגיל לשנת 1999, נאומי התקציב). שיעור ההכנסות העצמיות עלה והגיע לכ-84% בשנת 2000 (עיבוד על פי נאום התקציב 2000), אך ירד שוב בשנה שלאחר מכן כתוצאה מהרפורמה בארנונה שערכה העירייה (נאום התקציב 2001). בסיומה של שנת 1998, עמד הגירעון המצטבר של עיריית תל-אביב-יפו על כ-685 מיליון ש"ח (מתוך הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 2000), ובתום שנת 2001 עמד הגירעון המצטבר על כ-856 מיליון ש"ח (מתוך הדין וחשבון הכספי של עיריית תל אביב יפו לשנת 2002).

בשנים אלה בולטות התנודות בתקציב הבלתי רגיל של העירייה, שכמעט הכפיל את גודלו בין השנים 2000 ל-2001, מ-295 מיליון ש"ח ל-540 מיליון ש"ח (נאום התקציב 2001). עיקר הגידול היה מיועד לשיפור תשתיות ברחבי העיר, בדגש על יפו והדרום (הצעת תקציב בלתי רגיל 2001).

חולדאי ייחס חשיבות מרובה למצבה התקציבי של העירייה, וראה צורך לחזק את הקשר בין תכנית העבודה העירונית לבין סעיפי התקציב: "לא עוד סעיפי תקציב בלבד, אלא מאחורי כל סעיף יש מטלה, יש משימה שמוגדרת בתקציב ובזמן" (נאום התקציב 2000). השינויים במבנה התקציב היו מן הפעולות הראשונות שערך חולדאי עם כניסתו לתפקיד: "מיד עם בחירתי לתפקיד ראש עיריית תל-אביב-יפו, בנובמבר 1998, עמדה לפני בעיית מצבה הכספי הקשה של העירייה. לאור הנתונים האלה, הנחיית העבודה הראשונית לצוות הניהול העירוני היתה להגיע לתקציב מאוזן. תהליך ביטול הגירעון השוטף של העירייה שעמד על כ-160 מיליון ש"ח בשנה, והיה מובנה בתוך תקציב העירייה ובתוך תהליכי העבודה הקבועים, לא היה תהליך קל ונמשך שנת עבודה שלמה" (נאום התקציב 2000). לדברי עו"ד דורון ספיר, סגנו של חולדאי, הניהול הכספי החל להשתנות כבר בימי מילוא, אך היה זה חולדאי שייצב את מצבה הכספי של העירייה: "בתחילת שנות ה-90 פעלה העירייה בלי חשבון. התקציב היה 'המלצה בלבד'. כמה שיותר לחרוג, גירעונות גדולים. דובר על ועדה-קראה לתל-אביב. בהמשך, מילוא התייחס לנושא הכספי – אך לא בדרך של פתרון אלא בדרך של כיבוי שריפות... טיפול השורש האמיתי נעשה בתקופת חולדאי, שעשה מהפך כספי – העירייה כבר לא גוף גירעוני. התחילה חשיבה על ניהול משק העירייה באחריות" (ראיון עם ספיר).

המאמצים בתחום התקציבי הובילו את העירייה להמשיך בחיפוש אחר מקורות מגוונים של הכנסה ואשראי. הקרקע העירונית חזרה להיות כלי חשוב בדיון על הגדלת הכנסות העירייה, ותקבולים שהועברו לקרנות המקרקעין הוסיפו לשמש כמקור מימון לתקציב הרגיל (הצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 2000). בתחום האשראי נמצאו פתרונות חדשים: "במסגרת הרחבת מקורות האשראי העומדים לרשות העירייה, מוביל מינהל הכספים מהלך ראשון מסוגו בארץ של הנפקת אג"ח מוניציפליות" (תכנית העבודה 2001). הנפקת האג"ח המוניציפליות נמסרה לשתי חברות עירוניות – 'הרשות לפיתוח כלכלי' ו'אחוזות חוף', שפעלו בשיתוף עם משרדי ממשלה (תכנית העבודה 2002).

לעומת זאת, כדי להשיג יתרון תחרותי היתה העירייה גם מוכנה לשאת בקיצוץ חלק מהכנסותיה. בסמכויות שהוצלו לה מן הממשלה, אישרה מועצת העירייה רפורמה מקיפה בצו הארנונה לשנת 2001. הרפורמה כללה שינוי בתעריפים ובסיווגים של נכסים – בהם בנקים, חברות ביטוח ובניינים שאינם משמשים למגורים (דין וחשבון כספי לשנת 2001).

"אנו רואים בארנונה כלי מדיניות לעידוד ופיתוח העיר" (נאום התקציב 2000), הצהיר חולדאי, ובמסמך 'פרופיל העיר' של התכנית האסטרטגית הוזכרה הרפורמה בארנונה בין המהלכים שנקטה העירייה בהתמודדות עם תחרות מצד ערים שכנות: "הכנסת שינויים במבנה הארנונה למגזרי תסוקה שונים, צמצמה את הפער בגובה הארנונה בין תל-אביב-יפו לערי המטרופולין האחרות. השינוי נערך בעקבות כוונה של הנהלות שני בנקים בינוניים להעביר את משרדיהם מן העיר לתחום רמת-גן. בשלב זה האיום הוסר, אך אין בטחון שהוא לא יחזור" (פרופיל העיר, עמ' 134, 2002). ממסמך 'חזון העיר', שנכתב בשלב מאוחר יותר, מתברר שלא היה מדובר בשינוי זמני בלבד, אלא בגישה שהלכה והתבססה: "מדיניות המיסוי של העירייה תגובש כדי לשמור על מרכזיותה של העיר במטרופולין ובמדינה" (חזון העיר, עמ' 38, 2005).

הליכים ומבנה המדיניות

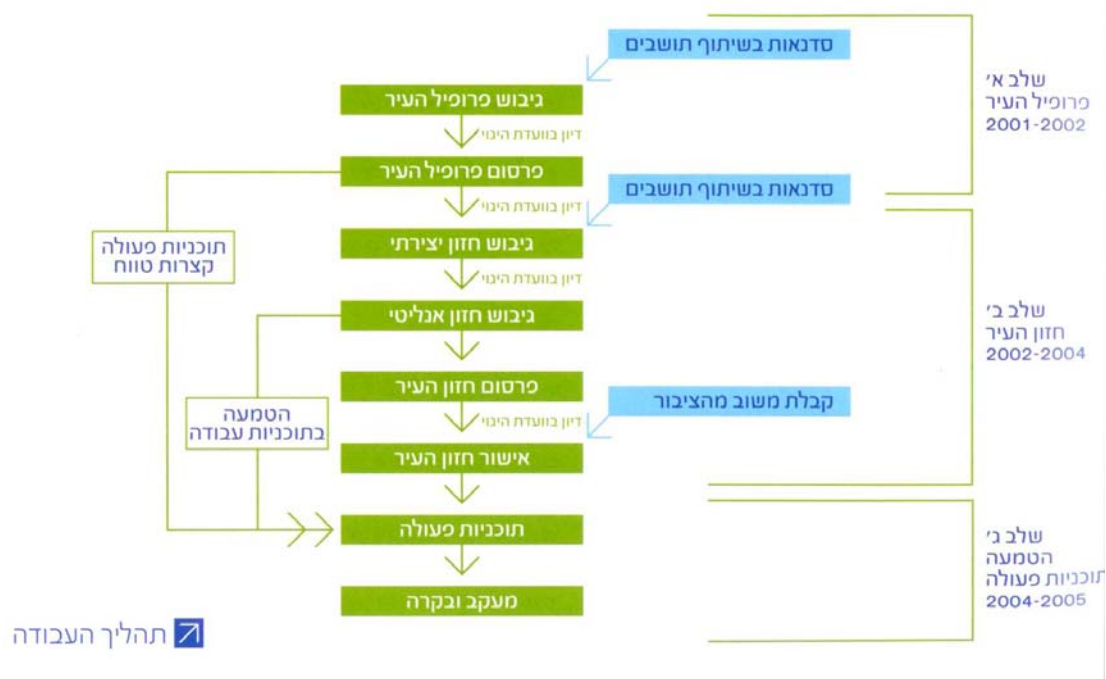
פרוצדורות

הליכים שמוסדו בימי מילוא המשיכו להתקיים גם בשנים אלה, בהם פורום תכנון ומפגשי צוות מול צוות המטלות הציבוריות הפכו לנוהג מקובל, למרות הכרה גוברת והולכת במגבלותיהן. בנוסף לכך, הוחזר הפיקוח האדריכלי על תכניות, לאחר שבוטל בימי דרין ומילוא על אף חשיבותו בתקופת כהונתו של להט. בין החידושים ההליכיים בימיו של חולדאי בולטים החידושים בתחום התכנון האסטרטגי ושיתוף הציבור.

תכנון אסטרטגי – מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי, המתכננת תמי גבריאלי, רואה בתכנון האסטרטגי תהליך הקושר בין טווחי זמן: "אני לא מקבלת את ההפרדה בין תכנון ארוך-טווח לקצר-טווח. בתכנון, צריך לראות את היעדים הארוכים, ולגזור פעולות לקרוב" (ראיון עם גבריאלי). בהתאם לתפיסה הזו נבנה תהליך העבודה בתכנית האסטרטגית, כשמתוך חזון כלל-עירוני ורב-תחומי נגזרו תכניות פעולה מגזריות קצרות-טווח (תרשים מס' 5).

תרשים מס' 5.

תהליך התכנון האסטרטגי שגובש בעיריית תל-אביב-יפו (חזון העיר, עמ' 13, 2005) קושר בין טווחי זמן, ובצד 'חזון העיר' נוצרות בתהליך תכניות פעולה קצרות-טווח.



במסמך 'פרופיל העיר' הציג מהנדס העיר את ההבדלים בין הכנתה של תכנית מתאר לתכנון האסטרטגי: "בשונה מתהליך הכנתה של תכנית מתאר רגילה, תהליך התכנון האסטרטגי הוא רב-תחומי וגמיש, והוא משתף מגוון רחב של תושבים ומשתמשים אחרים בשירותי העיר... הגישה שאימצנו בתכנון מקובלת היום בערים רבות בעולם, ותואמת מבחינות אחדות את עקרונות העבודה של Agenda 21, כפי שנקבעו בוועידת ריו דה ז'נרו ב-1992" (דבר מהנדס העיר, פרופיל העיר, 2002). בנוסף לכך, הדגיש ראש העיר את תרומתה של התכנית האסטרטגית לחיזוק מעמדה של העיר, ואת חשיבותה בעידן של תחרות: "עיריית תל-אביב-יפו החליטה ליזום הכנתה של תכנית אסטרטגית לעיר, כדי לשפר את תפקודה של העיר בימים אלה ולמען הדורות הבאים. תל-אביב-יפו עולה על דרך שתאפשר לה להתמודד טוב יותר עם התחרות הגוברת, המקומית והלאומית" (דבר ראש העיר, פרופיל העיר, עמ' 4).

שיתוף הציבור בתהליך התכנון – כבר בהכנת המסמך הראשון בתכנית האסטרטגית, 'פרופיל העיר', כונסו 15 קבוצות דיון בהן לקחו חלק כ-600 משתתפים. בעזרתם התקבל "מעין תצלום של המצב הקיים, כפי שהוא משתקף בעיני התושבים והאנשים המקבלים את שירותי העיר" (דבר מהנדס העיר, פרופיל העיר, 2002). הסוגיה של השתתפות התושבים אף היתה לנושא בו עסקה בהעמקה אחת קבוצות הדיון, ולסוגיה זו יוחד פרק נפרד במסמך 'פרופיל העיר'. מסקנות פרק זה הצביעו על הצורך בצעדים בוני-אמון בין התושבים לעירייה, ובמיסוד מסגרות של שיתוף הציבור (פרופיל העיר, עמ' 102, 2002).

אולם בהליכי תכנון מפורט המשיכה העירייה לפעול במסמכי מדיניות מנחים שלא אושרו סטטוטורית, ולא הועמדו להתנגדויות הציבור. הגשת התנגדות למדיניות העירייה והועדה המקומית התאפשרה רק בתב"עות הנקודתיות שקודמו על סמך אותם מסמכי מדיניות מנחים, אך משהוגשו התנגדויות כאלה, המליצה הועדה המקומית לדחות בטענה שהתב"עות הנקודתיות תואמות מדיניות אזורית המקובלת על הועדה המקומית (החלטה 30 – 2001ב' – 3, 13.12.01). כך, למעשה, צומצמה במידה ניכרת השפעתו של הציבור ויכולתו להביע התנגדות הן למדיניות האזורית והן לתב"עות הנקודתיות שקודמו על פיה. באמצעות תב"עות נקודתיות אלה נמשכה הבנייה לגובה ברחבי העיר, למרות שבמסמך 'פרופיל העיר' הובהר כי בעירייה "לא קיימת מדיניות כוללת פורמלית הקובעת איזה מרקמים יש לשמר ובאיזה אופן, מהן דרכי ההתערבות במרקמים ומהם הכללים לבנייה לגובה" (פרופיל העיר עמ' 70, 2002). פירושו של דבר שלא היה בידי הציבור מידע ברור לגבי מדיניות התכנון העירוני, מידע הנחוץ על מנת לאפשר מעורבות פעילה ובונה של הציבור בהליכי התכנון השוטפים.

הפעלת המטלות הציבוריות תוך הכרה במגבלותיהן – בשנים אלו השתנתה התפיסה לגבי מידת הצלחתן של המטלות הציבוריות בהפנמת השפעות חיצוניות שליליות, השפעות הנובעות ממדיניות של עידוד בנייה החורגת מסביבתה.

גודוביץ', מהנדס העיר הראשון שמינה חולדאי, הביע עמדה נחרצת נגד השימוש במטלות הציבוריות: "המטלות הציבוריות – שערוריה בכל קנה מידה. מבחינה חוקית, ומבחינה תכנונית-עניינית. עריצות שלטון פר אקסלנס, לא כך מעודדים. העירייה לא יוצאת נשכרת, וגם לא התושבים" (ראיון עם גודוביץ'). בספרו על המגדלים הנבנים בעיר כתב גודוביץ': "במקום להיות תקנה חוקית, הומרה הגדרתה של המטלה הציבורית ל'נוהג מקובל', והיא נהנתה מקשר של שתיקה בין העירייה והקבלנים... בבנין טויוטה, למשל, מקבל את פני הציבור חלל זכוכית בשטח כמה מאות מטרים רבועים. מטרתו המוצהרת היא 'בית גידול עצים', מטרה ראויה לכל הדעות, אלא שהוא משמש אולם תצוגה למכוניות טויוטה" (גודוביץ', 2002).

גם מהנדס העיר קייזר התייחס לנושא המטלות הציבוריות, אם כי באופן מרומז. בפרק הקווים המנחים למינהל ההנדסה בתכנית העבודה לשנת 2002, ציטט קייזר את הסיפור על 'ערים דקיקות' מתוך הספר 'הערים הסמויות מעין' של איטאלו קאלווינו. סיפור זה מתאר את העיר אוטאביה, עיר של קורי עכביש המתוחים בין שני הרים תלולים. באמצעות הסיפור מבקש מהנדס העיר להדגיש ש"חייהם של תושבי אוטאביה, התלויים על פני התהום, בטוחים כלשהו יותר מחיי תושביהן של ערים אחרות. הם יודעים שהרשת לא תוכל לשאת יותר ממשקל מסוים" (מינהל ההנדסה – קווים מנחים, תכנית העבודה 2002, ההדגשה במקור). המשתמע הוא שלא ניתן להוסיף ולהעמיס את העיר עוד ועוד, ולצפות להפנמת כל ההשפעות החיצוניות כולן.

יחד עם זאת, ולמרות דברים אלה, המשיכה העירייה בהפעלת מדיניות המטלות הציבוריות, כפי שהיא מוסדה בימי מילוא (ראיון עם סנטו).

תכנית לעיצוב ארכיטקטוני – בימי חולדאי שבה העירייה להתייחס לעיצוב האדריכלי המוצע בתכניות, לאחר ביטול הועדה הארכיטקטונית בשנים קודמות. הכלי שבאמצעותו נקבעו הנחיות העיצוב היו תכניות לעיצוב ארכיטקטוני, שהובאו לאישורה של הועדה המקומית. אולם השימוש בכלי זה לא היה עקבי. במסמך המדיניות לאזור התעסוקה הצפוני ברמת החי"ל, הוצע לחייב תכניות במגרשים גדולים מ-10 דונם בהכנת תכנית עיצוב ארכיטקטוני (מסמך אזור התעסוקה הצפוני, 24.5.01). לעומת זאת, במסמך מדיניות לאזור התעסוקה ביצרון, בו מגרשים גדולים מ-20 דונם, לא הוצגה כל דרישה שכזו (החלטה 22 – 2001ב' – 10, 1.8.01). ובמקרים אחרים נקבע בתכנית מפורטת לבניין, שתנאי לקבלת היתר בנייה יהיה אישור תכנית לעיצוב ארכיטקטוני בועדה המקומית (החלטה 29 – 2001ב' – 2, 5.12.01, החלטה 31 – 2001ב' – 10, 19.12.01).

פורמט המדיניות

תכנית אסטרטגית במקום תכנית מתאר – העבודה על תכנית המתאר העירונית שהחלה בשנות ה-90, לא הושלמה בימיו של מילוא, והתכנית נגנזה על ידי חולדאי (ראיון עם יוסקוביץ'). לכאורה, הייתה הכנתה בתוך מינהל ההנדסה, ולא בידי יועצים חיצוניים, ערובה לכך שהתכנית תזכה לגיבוי פוליטי בעירייה (סקירה, 1996). אולם דווקא בשל כך היא זוהתה עם כהונתו של מילוא, ולא קודמה עוד: "תכנון עירוני לגמרי מושפע משיקולים פוליטיים, וזה לא שלילי – הנבחרים מכתיבים והאנשים הטכניים מסייעים. בתוך כך ישנו ההיבט הפרקטי – כשמתחלפת ההנהלה ורוח חדשה נושבת, איש לא חוזר למסמכים הישנים" (ראיון עם סנטו).

מהנדס העיר גודוביץ' התנגד להמשך העבודה על תכנית המתאר, ולא ראה בה פורמט מדיניות מתאים: "אני נגד תכנית מתאר, לא ניתן לחזות מראש מה יהיה, אף תחזית עוד לא מומשה. תכניות המתאר גורמות לעצירת הפיתוח של גוש דן, צוותים שלמים עוסקים בשינוי התכניות. מקבל רק תכנית אסטרטגית עד חמש שנים. אפילו במשטר קומוניסטי תכננו לא יותר מאשר תכניות-חומש. התכנית האסטרטגית – רעיון שלי. כך עשו בפריז, קלן, בודפשט וברלין" (ראיון עם גודוביץ').

העבודה על התכנית האסטרטגית החלה בשנת 2001, בימי מהנדס העיר קייזר. התכנית האסטרטגית אמנם אינה תכנית מתאר, אך נתפסה בעירייה כמהלך תכנוני, ולפיכך הופקדה הכנתה בידי גופי התכנון. כפי שכותב חולדאי בפתחו של מסמך 'פרופיל העיר': "בהיעדרו של תהליך תכנון מובנה ואינטגרטיבי לתל-אביב-יפו מחד, ובהיעדרה של תכנית מתאר מאושרת לעיר מאידך, הנחיתי את גורמי התכנון בעיר – מהנדס העיר והיחידה לתכנון אסטרטגי – להתחיל בהכנתה של תכנית, שתגבש את חזון העיר" (דבר ראש העיר, פרופיל העיר, עמ' 4, 2002).

במסמכי התכנית האסטרטגית לא הוגדרה שנת יעד. ברקע ניצבה התכנית המחוזית לשנת היעד 2020, אך בעירייה התייחסו לטווח זמן קצר מכך: "התכנון האסטרטגי מהווה יסוד חיוני בתכנון האינטגרטיבי... המגמה הינה לפתח תכניות אב מגזריות, לאופק של 5-10 שנים, מהן תיגזרנה תכניות עבודה מוחשיות בפלחים שנתיים" (קיום מנחים לעבודת חטיבת התכנון, תכנית עבודה 2001).

מבחינה מבנית מזכירה התכנית האסטרטגית את תכניות המתאר, כאשר השלב הראשון של הכנת מסמך 'פרופיל העיר' מקביל לדו"ח המצב הקיים, והשלב של 'חזון העיר' הוא מעין מצב מוצע. בתכנית האסטרטגית דובר גם על שלב נוסף של הטמעה ובקרה, המתייחס לישום התכנית ולהתאמתה למציאות המשתנה באמצעות מערכת אינדיקטורים (דבר מהנדס העיר, חזון העיר, עמ' 3, 2005), ואולי בשל כך לא הוצגה בה שנת יעד.

המשך העבודה עם מסמכי מדיניות ותב"עות נקודתיות – בפועל, המשיך התכנון העירוני השוטף להתנהל במסמכי מדיניות אזוריים מנחים שאינם מאושרים כתב"עות, ובתכנון מפורט ונקודתי על פיהם. בתחילת כהונתו של חולדאי עוד היה נראה שמגמה זו עשויה להשתנות. כאשר נדרשה העירייה על ידי בית המשפט המחוזי להסדיר את התכנון ביפו העתיקה, תמך גודוביץ' בקידום תב"ע כללית לכל האזור, אולם הועדה המקומית לא מיהרה לאמץ את הצעת מהנדס העיר (החלטה 240ב' – 5, 22.9.99). בשנים שלאחר מכן המשיכה הועדה המקומית לאשר מסמכי מדיניות אזוריים מבלי לקדםם לאישור בועדה המחוזית. מאחר והמחלקה לתכנון ארוך-טווח יצאה מאגף תב"ע והיתה ליחידה לתכנון אסטרטגי, נערכו מסמכי המדיניות האזוריים המנחים בידי צוותי הרפרנטים של המחלקה לתכנון שוטף. כך, למשל, המדיניות לאזור התעסוקה ביצרון, שהינו חלק מן המע"ר המטרופוליני, תוכננה על ידי צוות מזרח. מדיניות זו אומצה בועדה המקומית "כבסיס לקידום תכניות לפרויקטים ספציפיים", וזאת מבלי להפנותה להמשך הליך האישור הסטטוטורי בועדה המחוזית (החלטה 22 – 2001ב' – 10, 1.8.01). כך הלכה והתהוותה מציאות תכנונית סבוכה. בדיונים על תב"עות נקודתיות צויין המצב התכנוני הקיים בצד המדיניות הקיימת, כשביניהם קיימים לעיתים פערים של מאות אחוזי-בנייה (החלטה 23 – 2001ב' – 8, 15.8.01; החלטה 29 – 2001ב' – 11, 5.12.01).

ניתוח הממצאים –

השינויים בתרבות הפוליטית ביחס למאפייני היזמיות על פי הארווי

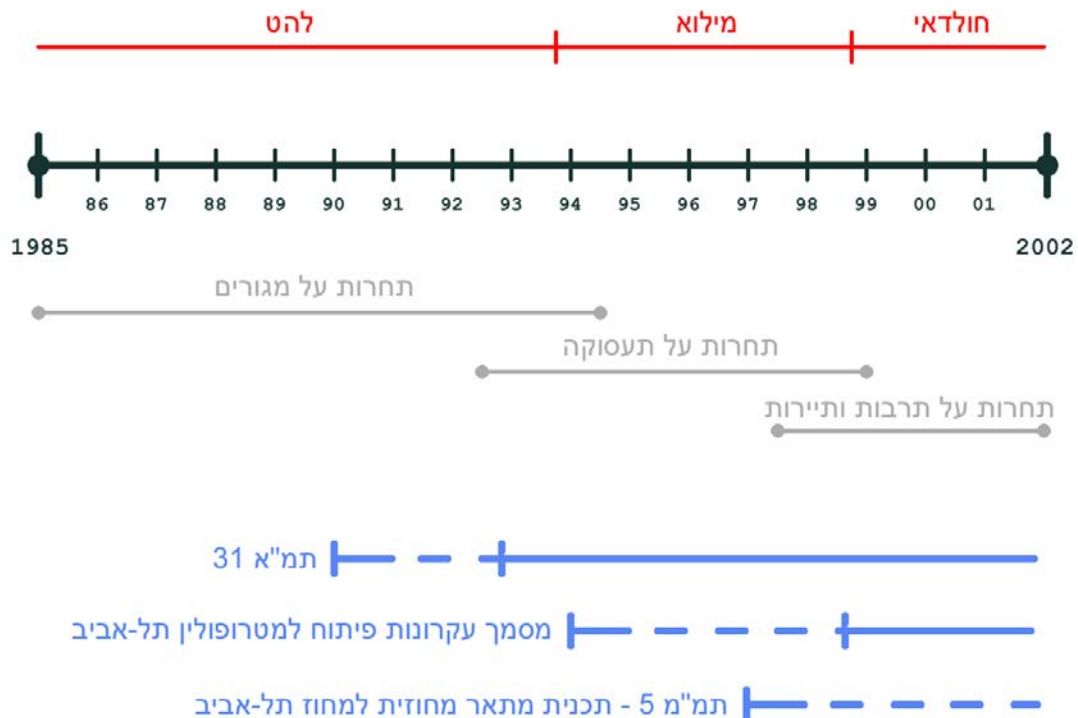
בפרק הממצאים הובאו רבדים גלויים של התרבות הפוליטית, ומשתנים אופרטיביים לזיהוי המשתנים האנדוגניים – בחירת תחום התחרות, בחירת תחום המדיניות והתרבות הפוליטית ברשות המקומית. להלן מוצג ניתוח הממצאים בהתייחס למשתנים אנדוגניים אלה.

בחירת תחום התחרות

במהלך תקופת המחקר ניתן להבחין בשינוי של תחומי התחרות בהם בחרה העירייה להתמודד. לכאורה, ניתן היה לצפות ששינויים אלה יהיו תואמים לתקופות הכהונה של ראשי העיר והנבחרים, הקובעים את מערכת ההעדפות וסדר הקדימויות העירוני. אולם מתברר שהמעברים בין תחומי התחרות אינם כה חדים וברורים בזמן (תרשים מס' 6). שינוי המדיניות הוא תהליך שלוקח זמן, וגורמים אקסוגניים מחייבים מידה של המשכיות. כמו כן, השפעתה של הפקידות על הבחירה בתחום התחרות תרמה אף היא להמשכיות מסוימת בין תקופות הכהונה של ראשי העיר.

תרשים מס' 6.

תחומי התחרות בהם בחרה עיריית תל-אביב-יפו להשתלב, על פני ציר הזמן



הבחירה בתחומי תחרות שונים מייצגת תפיסה משתנה של המרחב בו מתחרה העיר (טבלה מס' 10). בראשית תקופת המחקר היתה העיר מאוימת על ידי יוזמות בטבעת החיצונית של המטרופולין, ומסגרות התכנון האזורי-מחוזי לא היו מותאמות לתת מענה לאיום זה. היה זה התכנון הארצי שבשנות העלייה מברית המועצות נתן עדיפות לאזור תל-אביב והמרכז, ואכן בשנים אלה התחולל מפנה משמעותי במגמות הגידול הדמוגרפי בעיר. אולם מדיניות קרקעית ארצית שקודמה במקביל לכך, ליבתה עוד יותר את התחרות ברחבי המטרופולין.

בשנים שלאחר מכן התפתחה מחלוקת בין הנבחרים לפקידים ביחס למרחב התחרות. בעוד הנבחרים ראו את האיום העיקרי מגיע מן הערים הסמוכות, החזיקו הפקידים בעמדה שזירת התחרות עודנה הטבעת החיצונית של המטרופולין. המסגרת החדשה של תכנון מטרופוליני, שנקבעה בתמ"א 31, היתה מתאימה ביותר להסדרתה של תחרות בקנה מידה זה. צוות התכנון המטרופוליני התגבש בשנים אלה, ובערייה פעלו לשכנעו לבחור בחלופה המדגישה את מרכזיותה של העיר תל-אביב-יפו, ללא הצלחה. לקראת תום תקופת המחקר כבר נתפס כל המרחב המטרופוליני כמרחב המתחרה בעיר. תכנית האב למטרופולין תל-אביב אמנם אומצה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, אך שימשה כתכנית מנחה בלבד, שעל פיה הוכנה התכנית המחוזית למחוז תל-אביב. התכנית המחוזית אמנם לא התאשרה עד לתום תקופת המחקר, אך החלה להשפיע על התנהלות הרשויות במחוז. עודף ההיצע שקבעה התכנית בתחום התעסוקה אף הגביר את התחרות בין הרשויות המקומיות על משיכת יזמים.

טבלה מס' 10.

תפיסת התחרות על פני המרחב – הגדרות משתנות של זירת התחרות

תת-תקופה	תחום התחרות העיקרי	זירת התחרות	מדיניות תכנון אזורית
להט 1985-1993	מגורים	טבעת חיצונית (מחוז מרכז); בתקופת העלייה – ישובי הפריפריה	תכנית מטרופולינית לגוש דן משנות ה-70; במחוז מרכז מתגבשת תכנית מחוזית 21/3; מתן דגש עירוני-מטרופוליני בתמ"א 31
מילוא 1993-1998	תעסוקה	נבחרים: טבעת פנימית (מחוז תל-אביב) פקידים: טבעת חיצונית (מחוז מרכז)	צוות תכנון מטרופוליני מכין תכנית אב למטרופולין תל-אביב, ועל פיה את התכנית המחוזית למחוז תל-אביב
חולדאי 1998-2002	תרבות ותיירות	כל המטרופולין	אימוץ תכנית האב למטרופולין תל-אביב; הכנת תכנית מחוזית למחוז תל-אביב

בחירת תחום המדיניות

בנוסף לבחירה בתחום התחרות, בוחרת העירייה כיצד ובאילו כלים לפעול. מדיניות התכנון הפיסי היא רק היבט אחד של המדיניות העירונית, בצד מדיניות תקציבית, חינוכית, תרבותית ועוד – שבאמצעותן עשויה העירייה ליצור ביקושים ותמריצים, ולפתח יתרונות יחסיים.

נראה שבעבר סבל תחום התכנון הפיסי בעיריית תל-אביב-יפו מנחיתות בין תחומי המדיניות העירונית, והנסיונות לגבש מדיניות תכנון כלל-עירונית לא צלחו בהיעדר גיבוי פוליטי. בראשית תקופת המחקר נערך במינהל ההנדסה תהליך של ארגון מחדש והרחבה, במטרה להפוך את תחום התכנון הפיסי לכלי בקידום מטרות עירוניות.

בעקבות שינויים אלה התחזק מעמדו של תחום התכנון הפיסי באופן ניכר. במשך שנות ה-80 נערכו מהלכים כלל-עירוניים בהובלת גופי התכנון הפיסי, שמטרתם חיזוק המגורים בעיר. למהלכים אלה היו שותפים גופים שונים בעירייה ואף משרדי הממשלה.

בשנות ה-90 השתנתה תמונת-מצב זו. מילוא אמנם המשיך להעניק חשיבות רבה לתחום התכנון הפיסי. אולם בשנים אלה הפך תחום התכנון ממוביל ומתאם של מהלכים עירוניים, לתחום הפועל במנותק ונושא בעיקר הנטל של יצירת יתרון בתחרות על התעסוקה. בנוסף, בשל החשיבות שייחס מילוא למצב הכספי, הוטל על התכנון העירוני לסייע בפתרון המצוקה התקציבית של העירייה.

לקראת סוף שנות ה-90 כבר נתפס כמובן מאליו תפקידו של התכנון העירוני ביצירת הכנסות לעירייה. מינהל ההנדסה חזר והציג בתכנית העבודה העירונית השנתית את תרומתו לרווחי העירייה, וכלל זאת בין המדדים להערכת תפוקתו. יחד עם זאת, התכנית האסטרטגית החזירה את התכנון העירוני לעמדה של תחום מדיניות מוביל ומתאם, המכוון את פעולתם המשותפת של גופי העירייה (טבלה מס' 11).

טבלה מס' 11.

מקומו של תחום התכנון הפיסי במדיניות העירונית

תת-תקופה	תחום התחרות העיקרי	לתחום התכנון תפקיד מרכזי ביצירת יתרון תחרותי	לתחום התכנון תפקיד מוביל ומתאם בין גופים שונים בהשגת מטרות העירייה	לתחום התכנון תפקיד מרכזי בהגדלת רווחי העירייה
להט 1993-1985	מגורים	✓	✓	-
מילוא 1998-1993	תעסוקה	✓	-	✓
חולדאי 2002-1998	תרבות ותיירות	✓	✓	✓

התרבות הפוליטית

השינויים בתרבות הפוליטית נבחנים להלן לאורם של שלושת מאפייני היזמיות שהציע הארווי. כל מאפיין נדון תחילה בנפרד, על פני שלוש תת-התקופות. בסיכום מוצגת תמונת השינויים בתרבות הפוליטית בכל תת-תקופה, על ידי צירוף שלוש המאפיינים.

אמת מידה ראשונה: שותפויות ציבוריות-פרטיות ושותפים בקבלת ההחלטות

בתקופת המחקר חלו שינויים והתפתחויות באופן ההתקשרות של העירייה עם גופים פרטיים. על מנת לבחון את משקלן של השותפויות הציבוריות-פרטיות בכלל קואליציות הממשל של העירייה, מוצגים השותפים הנוספים – הציבור והממשלה, והשפעתם בקבלת ההחלטות בכל תת-תקופה.

בתקופת להט התמקד עיקר עידוד היזמות בקרקעות עירוניות וממלכתיות. בפיתוח הקרקעות העירוניות נוצרו שותפויות ציבוריות-פרטיות לראשונה, במעורבותה הפעילה של החברה העירונית 'עזרה וביצרון'. מאפייני השותפויות הציבוריות-פרטיות התגבשו והשתנו בהדרגה. כך, למשל, בפרויקט 'מרכז גולדה' שהיה ברובו בעל אופי ציבורי, נמסרה הקרקע ללא תמורה ליזם לתקופה מוגבלת של מספר שנים, לצורך פיתוחה. אולם משנת 1992 הוחזרו קרקעות עירוניות לתקופות ארוכות או נמכרו, בפרויקטים שאינם בעלי אופי ציבורי – ביניהם פרויקטים למגורים, תעסוקה ומסחר. התקבולים מעסקאות אלה הועברו ל'קרנות ממכירת מקרקעין', והיו לחלק ממקורות התקציב של העירייה בשנים הבאות. לקראת תום התקופה החל להתגבש המודל לעידוד היזמות בקרקע פרטית. מודל זה מהווה צורה נוספת של שותפות ציבורית-פרטית, ויש הרואים בכך מעבר מהפרטת קרקעות, להפרטת משימות ציבוריות (ראיון עם מרגלית). אולם בשלב זה, עידוד היזמות בקרקע הפרטית היה מוגבל בהיקפו, לעומת היזמויות בקרקעות עירוניות וממלכתיות.

עידוד היזמות בתחילת שנות ה-90 התבסס על הגדלת זכויות הבנייה – "השבחת ערך הקרקע" – על ידי החכרה או מכירה של קרקע עירונית, קידום 'פרויקטים כלכליים' לשיקום שכונות בקרקע ממלכתית (ובמשק כספים סגור), או בהטלת מטלות ציבוריות בקרקע פרטית.

אל מול הגדלת זכויות הבנייה ועידוד היזמים לפתח בעיר, פעלה העירייה לקדם את השתתפות הציבור על ידי הקמתן של מינהלות רובעיות. זאת בנוסף לזכות הנתונה לציבור להתנגד לתב"עות בהליך אישור, על פי חוק התכנון והבנייה. לעומת זאת, אפשרות הציבור להתנגד נמנעה בתכנית המתאר הכלל-עירונית, שלא הועברה לאישור בהליכים המקובלים על פי החוק.

בתקופת מילוא השתנתה מדיניות הפיתוח של העירייה. באותן שנים כמעט פסקה היזמות בקרקע העירונית, ומעמדה של חברת 'עזרה וביצרון' נחלש בהתערבותו של מהנדס העיר. גם רמת היזמות בקרקע הממלכתית ירדה עם ביטול הול"ל, כשגל העלייה מברית המועצות הצטמצם (אם כי בפועל היתה בנייה נרחבת למגורים בשל תכניות שאושרו בשנים קודמות). מדיניות העירייה התמקדה בעידוד היזמות בקרקע פרטית.

בהחלטת הועדה המקומית מ-1996 למדיניות באזורי תעסוקה ומע"ר, מוסדה היזמות בקרקע פרטית, והושתתה על הסכמות בין העירייה ליזם, אשר ניתן לראות בהן מעין שותפויות ציבוריות-פרטיות. המטלות ציבוריות על היזם הן לכאורה פיצוי לציבור על הפגיעה הנגרמת לו בשל מימוש אינטרס פרטי, אלא שגם לעירייה היה עניין מובהק בקידום היזמות בקרקע הפרטית, על מנת לפתח יתרון יחסי ברור בתחרות על התעסוקה. שאם לא כן, היתה העירייה יכולה לסרב לבקשת זכויות הבנייה המוגדלות, שחרגו מן המאושר בתכניות קיימות.

למעשה, בהחלטת הועדה המקומית נאמר במפורש שההיצע התכנוני הקיים באותה עת, נותן מענה לביקושים החזויים בטווח הארוך. הענקת זכויות בנייה מוגדלות לא נועדה להשלים מחסור בהיצע תכנוני, אלא מהווה תמריץ בלבד, המגדיל את סיכוייה של העירייה בתחרות על יזמים מול רשויות אחרות. בעקבות פסיקת בית המשפט המחוזי בעתירת ארגון הקבלנים, התחדד אופיין של המטלות הציבוריות כשותפות ציבורית-פרטית. כנגד טענת הקבלנים על כפייה וחוסר שוויוניות, הדגישה העירייה בתשובתה את שיתוף היזם בקביעת המטלות הציבוריות ובאופן מימונן.

הציבור, לעומת זאת, נעשה פחות שותף בהחלטות. שינוי פורמט המדיניות ומעבר למסמכים מנחים צמצם את מעורבות הציבור בתכנון האזורי, והותיר לציבור אפשרות להתנגד לתב"עות נקודתיות בלבד. ההסכמות עם היזמים על מטלות ציבוריות היו רחוקות מעין הציבור, ורק לאחר שהושגה פשרה בתביעת ארגון הקבלנים, נקבע עיגון המטלות הציבוריות בתב"ע הנקודתית של כל פרויקט.

בתקופת חולדאי שב הציבור להיות מעורב בגיבוש מדיניות התכנון, עם הכנת התכנית האסטרטגית לעיר. בכך, שותף הציבור לראשונה בקביעת המדיניות הכלל-עירונית. הקמת אתר האינטרנט הוסיפה והגבירה את יכולתו של הציבור להבין את המצב התכנוני ברחבי העיר.

יחד עם זאת, המשיכה העירייה לקדם מדיניות באזורי העיר השונים באמצעות מסמכי מדיניות מנחים ובלא שניתנה לציבור האפשרות להגיש התנגדות. המסמכים המנחים מהווים החלטות הועדה המקומית, ולא היו נגישים לציבור דרך אתר האינטרנט של העירייה.

יתירה מכך, לעיתים המליצה העירייה לדחות התנגדויות גם לתב"עות נקודתיות, בטענה שהן תואמות את מדיניות הועדה המקומית. מכאן שבתקופה זו צומצמה אפשרות ההתנגדות אף לתב"עות הנקודתיות. בד בבד, המשיכה העירייה לעודד יזמות בקרקע פרטית על ידי זכויות מוגדלות, על אף ההכרה במגבלות המטלות הציבוריות. בנוסף, חזרה העירייה לפעול במרץ לעידוד היזמות בקרקעות עירוניות, ויצירת שותפויות ציבוריות-פרטיות באמצעות חברה עירונית חדשה – 'הרשות לפיתוח כלכלי תל-אביב-יפו'.

מתקופת כהונה אחת למשנתה, ניתן להבחין במגמה ברורה למדי, של התגברות פעולותיה של העירייה לעידוד היזמות. כך, למשל, היזמות בקרקע הפרטית נרחבת בהיקפה מן היזמות בקרקע העירונית. בעקבות זאת, מופיעות צורות שונות להתקשרויות של העירייה במסגרת שותפויות ציבוריות-פרטיות, במקביל להגדלת היקפן ומספרן של שותפויות אלה. בצד זאת, ניתן להבחין גם בהתגברות מהלכים לשיתוף הציבור, אולם אפשרות הציבור להגיש התנגדות הולכת ומצטמצמת (טבלה מס' 12).

טבלה מס' 12.

שותפויות ציבוריות-פרטיות ושיתוף ציבור במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	עידוד יזמות	שותפויות ציבוריות-פרטיות	שיתוף הציבור	אפשרות הגשת התנגדות
להט 1993-1985	בקרקע עירונית, ובקרקע ממלכתית	באמצעות החברה העירונית 'עזרה וביצרון'	הקמת מינהלות רובעיות	נשללת ביחס לתכנון כלל-עירוני
מילוא 1998-1993	בקרקע פרטית	בהסכמי 'מטלות ציבוריות' במסגרת תב"עות נקודתיות	הכנסת משקיפים לוועדה המקומית (שינוי בחוק התו"ב)	נשללת ביחס לתכנון אזורי/ מתחמי
חולדאי 2002-1998	המשך עידוד בקרקע פרטית, וחידוש היזמות בקרקע עירונית	בהסכמי 'מטלות ציבוריות' ובאמצעות החברה העירונית 'הרשות לפיתוח כלכלי'	שיתוף ציבור בתכנון כלל-עירוני, אתר אינטרנט	מצטמצמת ביחס לתכנון נקודתי
מגמה	התגברות	התגברות	התגברות	צמצום

אמת מידה שניה: פיתוח ספקולטיבי לעומת תכנון רציונאלי

מידת הספקולטיביות שבמדיניות אינה ניתנת למדידה ברורה. ללא ספק, כל מדיניות הגדלת זכויות בנייה נושאת פוטנציאל לרווחים, בדמות היטלי השבחה, מטלות ציבוריות ותקבולי ארנונה, ועשוי להיות בה מרכיב ספקולטיבי. אלא שלמדיניות הגדלת זכויות קיים לרוב נימוק הקושר אותה ליעדים עירוניים כוללים, כגון התחדשות עירונית ותמרוץ פיתוח מואץ – כך שלכאורה ניתן לראות בה מדיניות רציונאלית הנובעת מצרכים ממשיים. אם כן, מידת הספקולטיביות נדרשת לבחינה גם מתוך היבטים נוספים למדיניות התכנון – כגון היחס לתקציב, הדגשים בפיתוח העירוני והתנהלותן של החברות העירוניות. במקביל לכך, מידת הרציונאליות נבחנת בקיומה של מדיניות כוללת ומוסכמת בתחום התכנון העירוני, באופן ההתייחסות לסוגיות עיקריות, ובתיאום מדיניות התכנון העירונית עם המדיניות הארצית והמחוזית.

בתקופת להט לא נמצא השיקול התקציבי בראש סדרי העדיפויות של העירייה. להט ראה את הממשלה כאחראית העיקרית לגירעון בתקציב, ונאבק להכרה במעמדה המיוחד של תל-אביב-יפו כעיר מרכזית, בהדגישו את חשיבותה הלאומית של העיר. להט היה נחוש לקדם מטרות עירוניות, למרות הגירעון. הדגש במדיניות התכנון הושם על התחדשות של אזורי המגורים, ובפרויקטים אלה לא ראתה העירייה רווחים מידיים. עיקר התקבולים הופנו לצורכי הפיתוח. משנת 1992 נרשמו 'קרנות ממכירת מקרקעין', שלוש במספר, אולם גם כספים אלה היו מוקדשים בחלקם הגדול למטרות מוגדרות, ורק בשנים מאוחרות יותר שימשו כמקורות לתקציב השוטף. היזמות הנרחבת בקרקע ממלכתית, בתכניות שאושרו בול"ל, תרמה לעירייה השבחה של 10% בלבד מערך ההשבחה המלאה, כקבוע בחוק התכנון והבנייה לגבי עסקאות עם מינהל מקרקעי ישראל (מרגלית ואלתרמן, 1998).

מדיניות 'עם הפנים לדרום' של העירייה פעלה כנגד מגמות השוק, והעירייה השקיעה מאמצים רבים בשיקום שכונות ובמשיכת עולים חדשים, למרות שאלו אינן אוכלוסיות מבוססות. רק בשלהי כהונתו של להט, נוצל המסלול המהיר של הול"ל גם לטובת קידום תכניות למגדלי מגורים – לאוכלוסיות אמידות. פרויקטים של התחדשות עירונית נקבעו בתיאום עם תכניות שיקום השכונות. בפרויקטים אלה היה לחברת 'עזרה וביצרון' תפקיד מרכזי. בהדרגה גילתה החברה יזמיות גוברת, ופעלה לשינויים נקודתיים במדיניות התכנון. החברה הובילה תפיסה של יצירת רווחים לעירייה באמצעות עסקאות בקרקע עירונית. אך התנהלות העירייה במכרז 'מרכז השלום', בו היתה חברת 'עזרה וביצרון' מעורבת, מצביעה על כך שהשיקול הכספי נותר משני ביחס לשיקולים אחרים, גם בפרויקטים של 'ספינות דגל' בקרקע העירונית. בהמשך לכך שלא היו שיקולי רווח בולטים בהתוויית המדיניות בשנים אלו, ננקטו במהלך שנות ה-80 צעדים ששיפרו באופן ניכר את יכולתה של העירייה לגבש מדיניות תכנון רציונאלית. שינוי יסודי נערך במבנהו ובתפקודו של מינהל ההנדסה, כשמטרתו להגביר את השפעתה ותרומתה של מדיניות התכנון בהשגת יעדים עירוניים. באותה עת קודמה תכנית מתאר כוללת לעיר, לאחר עשרות שנים שבהן העירייה התנהלה ללא תכנית מתאר מעודכנת ומוסכמת. אף על פי שלא היתה מדיניות מחוזית מאושרת, נערכה תכנית המתאר העירונית מתוך תפיסה אזורית, כפי שבאה לידי ביטוי בתכנית המטרופולינית לגוש דן שהוכנה עשור קודם לכן על ידי אותו מתכנן – האדריכל אדם מזור. הביטוי העיקרי לכך הוא בקביעת כיוון התפתחותו של המע"ר אל עבר האיילון. תיאום מתמשך בין תכנית המתאר העירונית לתכנון השוטף התאפשר בעקבות השינוי המבני. אמנם נדרש פרק זמן להתהוותו של תיאום זה בפועל, אך מינהל ההנדסה פעל בהצלחה בתיאום ובהובלת מהלכים נרחבים של חיזוק המגורים בעיר על פי תכנית המתאר. במהלכים אלה היו מעורבים גופים נוספים בעירייה, וכן משרדי ממשלה וגופים ציבוריים. גם חידושים פרוצדוראליים אשר הופיעו בשנים אלו סייעו בהגברתה של הרציונאליות במדיניות התכנון. תכניות חדשות הוצגו כבר בשלבים הראשוניים של קידומן בפני 'פורום תכנון', בו נכחו גורמים מינהליים מחוץ למערכת התכנון, שהתיאום עמם הכרחי. בקידומם של פרויקטים שהיוו 'ספינות דגל' הוקמה גם ועדה ארכיטקטונית. באמצעות חידושים פרוצדוראליים אלה, הורחבה התייחסותה של מדיניות התכנון למכלול של היבטים והשלכות. יחד עם זאת, בתחילת שנות ה-90 קודמה באזורי התעשייה מדיניות ששינתה את קביעות תכנית המתאר והתב"ע המקומית. זאת שנים ספורות בלבד מזמן הכנתה של תכנית המתאר, ששנת היעד שלה, 2010, עוד היתה רחוקה. מדיניות 'הפרשנות המורחבת' ומדיניות 'השימושים החורגים' אומצו בוועדה המקומית, אך לא התקבלו על ידי הוועדה המחוזית, שדרשה תכנית רחבה ופתרונות בתחום התחבורה. החלטה נוספת ומעט מאוחרת יותר שהיוותה שינוי משמעותי ביחס למצב התכנוני המאושר, היא ההחלטה על פיתוח המע"ר בשד' רוטשילד. בחלקו של השטח חלה 'תכנית ציון' שהציעה בנייה לגובה, אולם ההחלטה על פיתוח המע"ר בשד' רוטשילד הרחיבה את תחום הבנייה לגובה, ואת מספר המגדלים. בפרוטוקול ההחלטה נכתב שמדיניות זו מוצעת "לאור התכניות הנקודתיות הנמצאות בשלבי תכנון שונים" (החלטה 83 ב'12). כלומר, למעשה נערך השינוי המהותי באורח אינקרמנטלי, ולא רציונאלי.

בתקופת מילוא חל שינוי מוחלט בחשיבותו של השיקול התקציבי. המצוקה הכספית, והסדרי פריסת החובות עם הממשלה, אילצו את העירייה להציג ניהול תקציבי מרוסן. בשנים אלו היתה כוונת הרווח והגדלת ההכנסה גלויה ומוצהרת, והשפיעה בקביעת מדיניותה של העירייה. כל אלה לא מנעו את הדרישה לתכנית הבראה, שהציגה הממשלה לעירייה בתום תקופת כהונתו של מילוא.

בתקופה זו עודדה העירייה יזמות בקרקעות פרטיות, וכך התאפשרה פעילות יזמית נרחבת יותר מבעבר, שכן הקרקע הפרטית בתל-אביב-יפו רבה מן הקרקע העירונית (טבלה מס' 4). ביזמות בקרקע פרטית נהנית העירייה מהיטל השבחה בגובה 50% מערך ההשבחה המלאה (מרגלית ואלתרמן, 1998), ובשנים אלו הונהגו, בנוסף לכך, המטלות הציבוריות, שוות-ערך להשבחה מלאה עבור זכויות הבנייה המוגדלות שניתנו מעבר לתכנית המאושרת באזור. לפיכך, היזמות בקרקע פרטית העניקה לעירייה רווחים גבוהים בהשוואה ליזמות בקרקע ממלכתית וליזמות בקרקע עירונית. כמו כן, היזמות בקרקע הפרטית איפשרה פיתוח רב-היקף של שטחי תעסוקה, בעוד היזמות בקרקע העירונית והממלכתית נדרשת לתת מענה למגוון צרכים ציבוריים, שאינם בהכרח מניבים ארנונה גבוהה.

גם בתחום המגורים חל שינוי במדיניותה של העירייה, אשר ביצעו כוונת הרווח. מדיניות עירוב שימושי מגורים ועסקים במגדל, עודדה למעשה בניית מגורי יוקרה לאוכלוסיות אמידות, המסוגלות לשאת בהוצאות התחזוקה במגדל. כן הופנו תשומות רבות בפיתוח מגורים דווקא לצפון העיר, בסמיכות לשכונות במעמד סוציו-אקונומי גבוה, באמצעות הליכי האישור המזורזים בול"ל.

כוונת רווח, או לכל הפחות יצירת הכנסה, קיבלו ביטוי גם בנסיגות להפרטת חברות עירוניות. נסיגות אלה לא צלחו, אך ראש העיר והגזבר הוסיפו להדגיש את תפקיד החברות העירוניות בחיזוק עצמאותה הכלכלית של העיר.

במקביל לכך נעשתה מדיניות התכנון לפחות רציונאלית. נסיבות הכנת תכנית המתאר לעיר אינן ברורות. שנת היעד של תכנית המתאר נותרה כבתכנית מזור – 2010, גם יעד האוכלוסיה לעיר נותר כשהיה, ונמצא שהמלאי התכנוני לשטחי תעסוקה עולה על הביקושים החזויים לשנת היעד. נראה שהשינוי העיקרי עבורו נדרשה הכנתה של תכנית מתאר, היה הצורך הדוחק של העירייה ביצירת תמריצים לפיתוח מואץ. שינוי זה, שהתבטא בהקניית זכויות בנייה מוגדלות, אכן היה מהותי באופיו, אך הוא התקבל לבסוף במסגרת החלטת הועדה המקומית על מדיניות התעסוקה, בלי להמתין לאישור תכנית המתאר בכללותה. בסוגיות מרכזיות אחרות, וכן בסוגיה הכללית של בנייה לגובה (שלא רק באזורי תעסוקה), לא התגבשה מדיניות ברורה.

בהחלטת הועדה המקומית על מדיניות בשטחי תעסוקה ומע"ר מוסדו הסכמי המטלות הציבוריות, שמטרתם להפנים בדיעבד השפעות חיצוניות שליליות של פרויקטים החורגים מסביבתם. כלי מדיניות זה עשוי היה להיות רציונאלי למדי, ככל שניתן להבטיח הפנמתן בדיעבד של השפעות חיצוניות. במחקר על מטלות ציבוריות בתל-אביב-יפו, שנערך זמן קצר בטרם התקבלה אותה ההחלטה בועדה המקומית, נמצא שתורמתן של המטלות הציבוריות לצמצום ההשפעות החיצוניות היתה חלקית בלבד (צוברי, 1996). בכל זאת, בעירייה אושרה מדיניות זו שהרחיבה באופן ניכר את השימוש במטלות ציבוריות למרות שכלי מדיניות זה דרש עיבוד נוסף.

במקביל לשינויים במהלך הכנת תכנית המתאר העירונית, הונהג פורמט חדש למדיניות תכנון אזורית. זאת על מנת לאפשר הפעלה מהירה יותר של מדיניות התכנון, והתאמתה לקצב השינויים בעיר. לכאורה, ניתן לראות גם בכך מהלך רציונאלי, המבטיח הלימה בין הצרכים למדיניות. אולם שינוי מסמכי המדיניות נערך בתכיפות רבה ביותר. לדוגמא, במדיניות לשד' רוטשילד, שנותרה במתכונת של מסמך מדיניות לאחר שקידומה כתב"ע נפסק בשנת 1994, נפרץ רף הזכויות המקסימלי מספר פעמים, בשינויים של מאות אחוזי בנייה. זאת למרות שבהחלטה המקורית משנת 1992 הודגשה השמירה על אופיו של המרקם ההיסטורי, והוגבל גובה המגדלים. הדוגמא ממחישה עד כמה המדיניות שנקבעה בדרך זו היתה נתונה לשינוי, ומציבה את השאלה באיזו מידה זוהי מדיניות כלל.

מסמכי המדיניות המנחים התאשרו בועדה המקומית בלבד, מבלי להמתין לאישורה של הועדה המחוזית. כנדרש בקידום תב"ע (אישור הועדה המחוזית עלול להיות ממושך בשל הליך שמיעת התנגדויות הציבור). יחד עם זאת, הקפידו פקידי מינהל ההנדסה על קיום מפגשים קבועים עם מתכנן המחוז, לצורך ליבון סוגיות תכנון מרכזיות. לכאורה יש בכך מעין פיצוי על שהמדיניות האזורית אינה מובאת לאישורה של הועדה המחוזית, והשלמה של נקודת המבט המחוזית בתכני המדיניות. אך יש הטוענים שמפגשים אלה סייעו בעיקר לקידום ענייני העירייה בועדה המחוזית, ולא לתיאום מדיניותה. ואכן התברר שבעניין מרכזי, כהכנת תכנית המתאר לעיר, מתכנן המחוז לא היה מעורב, ואף לא מיועד.

התחבורה היתה לסוגיה מרכזית נוספת בעיני קברניטי העיר. התיאום עם המדיניות המחוזית והארצית בסוגיה זו הינו הכרחי, והעירייה אכן יזמה שיתוף פעולה והקמה מינהלת הסעת המוני, שבה חברה יחד עם בעלי עניין נוספים. אולם בנושא התחבורה הפרטית לא קיבלה העירייה את קביעות המדיניות הארצית והמחוזית, והתנגדה לצמצום תקני החנייה, כפי שנדרשה. להתנגדות זו היו נימוקים שונים הקשורים בפיתוח העיר וביתרונה התחרותי, וכן מימד של יצירת רווח בהפעלת חניונים. הקונפליקט עם הממשלה בא לידי ביטוי בשינויים בתחומי האחריות של החברות העירוניות, והעברת ניהול החניונים מידה של חברת 'נתיבי איילון' המשותפת לעירייה ולממשלה, לידיה של חברת 'אחוזות החוף' שהיא בבעלות עירונית מלאה.

ויכוחים וחוסר הסכמות לגבי המדיניות ניכרו לא רק ביחסה של העירייה למדיניות הממשלתית והאזורית. גם כלפי פנים התעצמו חוסר ההסכמות, וגברו הויכוחים בין גורמים בעירייה. בנסיבות אלה, היה קידומה של מדיניות מתואמת ורציונאלית עוד פחות אפשרי.

בתקופת חולדאי נעשתה כוונת הרווח גלויה ומודגשת יותר בדבריהם של נבחרים ופקידים, ביניהם גזברית העירייה ומהנדס העיר. פעולותיה ושאפויותיה של העירייה להגדלת ההכנסה העירונית נתפסו כמובנות מאליהן. נמשך עידוד היזמות הפרטית במתן זכויות בנייה מוגדלות, והעירייה חזרה לעודד יזמות בקרקע עירונית, בכוונת רווח ברורה. מעבר לכך, פעלה העירייה ליצירת רווח מנכסים עירוניים נוספים, כולל קניין רוחני, באמצעות 'הרשות לפיתוח כלכלי תל-אביב-יפו'. יחד עם זאת, השתמשה העירייה בגמישות שניתנה לה בהפעלת מדיניות הארנונה, וויתרה על הכנסה בהקלות לסקטורים עסקיים מובילים, על מנת לשמור על יתרונותיה היחסיים של העיר.

חולדאי ייחס חשיבות מרובה לנושא התקציבי, והקדיש את שנת כהונתו הראשונה לביטול הגירעון השוטף של העירייה. הוא פעל להטמעת שיטת ניהול המבוססת על יעדים מדידים ותפוקות, ולמעשה, פעל להגברת הרציונאליות במדיניות הכספים של העירייה.

העבודה על תכנית המתאר העירונית הופסקה עם כניסתו של חולדאי לתפקיד. כשנתיים לאחר מכן החלה הכנת התכנית האסטרטגית, תכנית רב-תחומית שהתבססה על שיתוף פעולה בין גופי העירייה. התכנית האסטרטגית הגדירה סוגיות מרכזיות בפיתוח העיר, ב'חזון העיר' שגובש בשיתוף הציבור. אמירות התכנית ניתנו בהקשר של מדיניות התכנון המטרופולינית והמחוזית, לשנת היעד 2020.

למרות השינוי המשמעותי שחל בפורמט המדיניות הכלל-עירונית, במדיניות האזורית והמתחמית המשיך והתבסס הפורמט של מסמכי מדיניות מנחים. יחד עם זאת, נראה שגם כאשר העירייה המשיכה לפעול בכלים ובפורמט שהתפתחו בשנות כהונתו של מילוא, היה זה באופן מתון יותר, ואף רציונאלי יותר. כך, למשל, התחדדה הביקורת על מגבלותיהן של המטלות הציבוריות, ולפחות ברמה ההצהרתית הוצע לסייג את השימוש בכלי זה. בנוסף לכך, עלתה שוב ההתייחסות להיבטים עיצוביים ונופיים.

במסגרת שיפור התיאום עם החברות העירוניות, שולבו פקידים בכירים בדירקטוריונים של החברות. מטרתו של שינוי זה הייתה יצירת ממשק טוב יותר בין העירייה לבין 'זרוע הביצוע' שלה. בעקבות זאת, נעשה מהנדס העיר לחבר דירקטוריון במספר חברות. שינוי זה היה עשוי אמנם להגביר את הרציונאליות שבהפעלת החברות העירוניות, ואף לחזק את האינטרס העירוני על פני כוונת הרווח של החברה (בהמשך לויכוח שהתקיים בימיו של מילוא). אולם ההשפעה ההדדית עלולה לפעול גם בכיוון ההפוך, ולהגביר את הספקולטיביות שבמדיניות, למשל, בהקשר של 'הרשות לפיתוח כלכלי תל-אביב-יפו' – שבדירקטוריון שלה ישבו מנכ"ל העירייה, הגזברית ומהנדס העיר, ואשר שמה לה למטרה ליצור מקורות הכנסה חדשים, שיהוו נתח נכבד מתקציב העירייה.

בסיכום שלוש תת-התקופות (טבלה מס' 13), ניתן להבחין בשתי מגמות – התגברות והתמתנות חלקית. במעבר מתת-התקופה הראשונה לשנייה ניכרת הפחתה ברציונאליות של המדיניות. במעבר מתת-התקופה השנייה לשלישית, אמנם מתבססות דרכי פעולה קודמות, אך נראה שגם חלה התמתנות המתבטאת ברציונאליזציה מחודשת של המדיניות.

טבלה מס' 13. פיתוח ספקולטיבי לעומת תכנון רציונאלי במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	פורמט המדיניות	מדיניות תכנון כלל-עירונית כוללת ומוסכמת	יחס לתקציב	כוונת רווח
להט 1993-1985	תכנית-אב ותב"עות אזוריות	כן, תכנית מתאר שאינה מאושרת סטאטוטורית	נכונות לגירעון לטובת קידום מטרות עירוניות	לא, אך חברות עירוניות מקדמות תפיסה של יצירת רווח
מילוא 1998-1993	מסמכים מנחים ותב"עות נקודתיות	לא, תכנית מתאר בהכנה שאינה מגיעה לידי סיום	קיצוצים והסתמכות גוברת על תרומות	כן, המדיניות העירונית מדגישה הגדלת הכנסה ויצירת רווח
חולדאי 2002-1998	מסמך אסטרטגי ותכניות פעולה רב-תחומיות בצד מסמכים מנחים ותב"עות נקודתיות	כן, אם כי לא בפורמט של תכנית מתאר	רציונאליזציה של מדיניות הכספים	כן, אך נכונות לוותר על הכנסה על מנת לשמר יתרון תחרותי
התגברות ספקולטיביות (הפחתת רציונאליות) והתמתנות חלקית (רציונאליות מחודשת)				מגמה

אמת מידה שלישית: דגש פרויקטאלי לעומת דגש אזורי של המדיניות

במהלך כל התקופה התקיים מתח בין שימת דגש על פרויקטים לעומת שימת דגש על אזור בכללותו. מתח זה הדדה גם ביחסי העירייה והחברות העירוניות, העוסקות בפיתוח פרויקטים נקודתיים. להלן נבחן היבט זה בחלוקה לתת-תקופות.

בתקופת להט איפשר השינוי הארגוני לעירייה לעבור מ'תכנון מגיב' ל'תכנון יוזם'. התכנון המגיב עסק לרוב בבדיקת תכניות של יזמים, אך לא בקידומן הפעיל, ובדאי שלא ביצירת מדיניות אזורית. מבחינה זו, כבר היה בעצם השינוי הארגוני כדי להסב את המיקוד בעבודת מינהל ההנדסה מפרויקטים נקודתיים, ליצירתה של תפיסה רחבה יותר.

ואכן, הדגשים במדיניות הפיתוח בשנים אלה היו על שיקום שכונות והתחדשות עירונית. במסגרת זו, התערבה העירייה נקודתית בהקמת פרויקטי 'ספינות דגל', אולם התפיסה היתה של עידוד והחייאת אזורים עירוניים שלמים. פרויקטי 'ספינות הדגל' נבחרו ותוכננו כך שיהיו להם השפעות חיצוניות חיוביות, אותן הם 'יקרינו' על סביבתם. גם התכניות שהוגשו לאישור מזרז בול"ל הדגישו מרביתן שיקום וציפוף של אזורי עיר שלמים. רק מספר קטן של תכניות היה של מגדלי יוקרה הזרים לסביבתם.

בנושא השימור, שהמודעות לו רק החלה להתפתח, איתר אדריכל העיר אזורים שלמים ובהם מקבצי מבנים לשימור, אף על פי שהרעיון של שימור רקמה עירונית טרם קנה לו אחיזה. אפילו במדיניות לפיתוח שד' רוטשילד דובר על הוספת מגדלים 'מבלי לפגוע במרקם ההיסטורי', אם כי עיקר ההתנגדות הציבורית למדיניות זו עלתה בדיוק על רקע טענות של הרס הרקמה העירונית הותיקה, בשל הוספת המגדלים.

בתקופת מילוא עודדה העירייה בנייה החורגת מסביבתה, במטרה לתמרץ יזמים לבנות בעיר. העירייה מיסדה גישה זו במדיניות התעסוקה, ועמה את ההצדקה להטלת מטלות ציבוריות על היזם.

מדיניות התעסוקה היתה אזורית בהגדרתה, והנחיותיה נגזרו מאיפיון אזורי התעסוקה והמע"ר השונים, כפי שנקבעו בתכנית מזור. איפיון זה התבסס בעיקר על סוג הפעילות הכלכלית באותו אזור ועצמת השוק, המשפיע על סבירות מימוש אחוזי הבנייה המוקנים באזור. כן ניתן איפיון מילולי כללי של מבנים באזור. אולם מדיניות התעסוקה לא דנה באיפיון תכונותיה של הרקמה העירונית או של האוכלוסיה המקומית, למרות שהיא איפשרה שינוי משמעותי הן בהיבט החזותי-צורני והן בהיבט האנושי.

התרומה העיקרית למרחב האזורי היתה ביצירת עירוב של מגורים במגדלי משרדים. זאת מתוך חשש שאזורים הבנויים אך ורק במגדלי משרדים, יהפכו למקומות לא נעימים בשעות הלילה. אלא שגם תרומה זו היתה מנותקת מאופיו של האזור ומן הקיים בו.

השפעות חיצוניות שליליות בסביבת פרויקט חורג מקנה מידה, טופלו לכאורה באמצעות מטלות ציבוריות. אולם מאחר שהכלי של מטלות ציבוריות טרם הוכח כיעיל בריפוי השפעות חיצוניות שליליות, העדיפה מדיניות העירייה למעשה את קידום הפרויקט, גם במחיר פגיעה בסביבה העירונית ובמרחב הציבורי.

מדיניות הבנייה לגובה של העירייה עוררה התנגדות רבה, על רקע פגיעה באיכויות אזוריות. ביטוי לכך נתן האדר' יעקב רכטר בדיון הציבורי שהתקיים בנושא הבנייה לגובה: "היו פה כמה דברים דמגוגיים על מגדלים בתל-אביב. ראשית, העיר הזאת היא לא רכוש של אף אחד, לא של נבחר העירייה ולא של פקידיה. יש לה ערכים שחייבים לנהוג בהם בזהירות. קנה המידה של העיר משנות ה-30' וה-40', יצר איזו איכות עירונית, שהמגדלים יהרסו. הדבר הזה הוא ערך, שלדעתי אסור למערכת לוותר עליו, נכס מיוחד שאם עץ נובל בו, צריך לנטוע חדש, ואם בניין מתפורר, צריך לבנות אחר, באותו קנה מידה" (העיר, 15.9.95).

גם השינוי בפורמט המדיניות, שמנע מן הציבור להתנגד באופן פורמלי למדיניות אזורית ואיפשר שינויים תכופים במדיניות, פגע בהקשר האזורי של התכנון. למעשה, המדיניות היציבה והדומיננטית בתחום הפיתוח העירוני היתה זו שנקבעה בתכניות נקודתיות-פרויקטאליות, ולא במסמכי המדיניות האזוריים.

בתקופת חולדאי הושם מחדש הדגש על סביבות עירוניות. חולדאי הקים את המישלמה ליפו, שתפקידה היה לדאוג לשיקומה של יפו בין השאר על ידי הגברת הפעילות התיירותית. מהנדס העיר גודוביץ' טיפח את רעיון 'הלב האזרחי' הסמוך למע"ר המטרופוליני, כמרכז תרבות ומבני ציבור. ומהנדס העיר שהחליף את גודוביץ', קייזר, הציע סכימה עירונית המבחינה בין ארבע רצועות פעילות עיקריות בעיר.

אולם בפועל, הוסיפה התנהלותה של העירייה לקדם גישה פרויקטאלית על פני תפיסה אזורית. למרות ביקורת על המטלות הציבוריות, השימוש בהן לא פסק. בצד זאת, חזרה העירייה לפעול לעידוד היזמות בקרקע עירונית, במטרה מוצהרת של הגדלת הכנסות העירייה, וללא קשר לתהליכי התחדשות עירונית.

השינויים בפורמט המדיניות אמנם איפשרו לציבור להשתתף בקביעת המדיניות הכלל-עירונית, אך בנושאים של פיתוח אזורי עדיין לא ניתן לציבור להגיש התנגדות, והאפשרות להתנגד לתכניות נקודתיות החורגות מן הסביבה צומצמה אף היא.

בבחינת שלוש תת-התקופות נראה שתחילה היה הדגש בעיקר על פיתוח אזורים בעיר, אולם במשך השנים הדגישה המדיניות יותר ויותר את קידום של פרויקטים נקודתיים. בשנים האחרונות של תקופת המחקר חוזרת ומתחדדת החשיבות של מגוון סביבות עירוניות, אך ההתנהלות של קידום פרויקטים נקודתיים החורגים מסביבתם נמשכת (טבלה מס' 14).

טבלה מס' 14. דגש פרויקטאלי לעומת דגש אזורי במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	השפעות חיצוניות בפרויקט נקודתי	מטרה עיקרית בפרויקט נקודתי	היבט עיקרי במדיניות אזורית	התייחסות למגוון סביבות עירוניות
להט 1993-1985	חיוביות	התחדשות עירונית ושיקום שכונות	סביבת מגורים	שיקום פסי וקהילתי ושימור מבנים
מילוא 1998-1993	שליליות	עידוד פיתוח מואץ באזורי תעסוקה	פעילות כלכלית ועוצמת השוק	חיזוק זהות כלכלית, אך אובדן מאפיינים וקנה מידה
חולדאי 2002-1998	שליליות	הכנסה עירונית	מרחב ציבורי	טיפול המגוון, אך המשך התערבות חורגת מן הסביבה
מגמה				
התגברות הדגש על פרויקטים נקודתיים, אך חזרה וחיזוק חשיבות מגוון הסביבות בעיר				

סיכום שינויים בתרבות הפוליטית במשך תקופת המחקר

על פי מאפייני היזמיות שהציע הארווי, ניתן להתרשם שבעיריית תל-אביב-יפו חלו מספר שינויים משמעותיים בתרבות הפוליטית בתחום התכנון העירוני במשך תקופת המחקר (טבלה מס' 15). בתחילת התקופה דווקא נעשתה התרבות הפוליטית ליותר ניהולית, עם הכנסת השינויים המבניים והפרוצדוראליים במינהל ההנדסה. בעקבות זאת התפתחה בעירייה יכולת להתוויית מדיניות רציונאלית, ולגיבוש תפיסת תכנון עירונית ואזורית. אולם ניהוליות זו החלה מתערערת זמן לא רב לאחר מכן, בראשית שנות ה-90, ככל שגברה התחרות בתחום התעסוקה. שנות כהונתו של מילוא מציינות מעבר חד וברור ליזמיות. תפקידה המרכזי של מדיניות התכנון הפיסי בתת-תקופה זו, היה לתרום להגדלת הכנסות העירייה. מיסוד המטלות הציבוריות הרחב במידה רבה את היקפי השותפויות הציבוריות-פרטיות, ובמקביל לכך הושם דגש רב על פרויקטים נקודתיים, וקידום נמשך למרות שטרם היתה ודאות באשר לאפשרות להפיג את השפעותיהם החיצוניות השליליות. המדיניות בשנים אלה מאופיינת בשינויים תכופים, ותהליכי קבלת ההחלטות נעשו פחות רציונאליים.

בשנות כהונתו של חולדאי ניכרות שתי תופעות. האחת – התבססות התנהלות יזמית במובנים מסוימים, כגון כוונת רווח גלויה, המשך התקשרות בשותפויות ציבוריות-פרטיות, שמירה על פורמט מדיניות גמיש וקידום פרויקטים נקודתיים. האחרת – תופעה הפוכה של מיתון תרבות היזמיות – בהגברת הרציונאליות עם הכנתה של תכנית כלל-עירונית רב-תחומית, ובחזרה לתפיסה המדגישה את חשיבות המגוון, וטיפול הסביבות העירוניות.

טבלה מס' 15. סיכום שינויים בתרבות הפוליטית במדיניות התכנון במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	אמות מידה לתרבות הפוליטית			שינויים בתרבות הפוליטית
	שותפויות	ספקולטיביות	פרויקטאליות	
להט 1993-1985	התגברות השותפויות הציבוריות-פרטיות	חיזוק הרציונאליות ולאחריה התגברות ספקולטיביות	התגברות הדגש על פרויקטים נקודתיים אך חזרה להדגשת מגוון הסביבות	מעבר לניהוליות; בשנות ה-90' הניהוליות מתערערת
מילוא 1998-1993	פרטיות במקביל לצמצום מעורבות הציבור			מעבר ליזמיות
חולדאי 2002-1998				התבססות מאפיינים אחדים של היזמיות; התמתנות מאפיינים אחרים

דיון – בין תחרות לשינוי בתרבות הפוליטית

חקר המקרה של מדיניות הפיתוח הפיסי בעיריית תל-אביב-יפו בין השנים 1985 ל-2002, מצביע על השינויים שחלו בתרבות הפוליטית בעירייה במקביל להתגברות התחרות בסביבתה של העיר. הצהרותיהם של מובילי המדיניות העירונית, וההצדקות שסיפקו לשינויים במדיניות, מעידים על השפעתה של הסביבה התחרותית על דרך קבלת ההחלטות – אם ביצירת סדרי העדיפויות, אם בעיצוב תהליכים ובבחירת השותפים ואם בתכני המדיניות עצמם.

במודל הקונספטואלי (תרשים מס' 2) הוצגו המשתנים המתווכים בין המשתנה הבלתי-תלוי – תחרות בין רשויות, לבין המשתנה התלוי – התרבות הפוליטית. כן הוצגו משתנים נוספים מחוץ לתחום האוטונומיה היחסית של העירייה, המשפיעים אף הם על המשתנים המתווכים. לאור הממצאים, נבחן כיצד נוצרה הזיקה וההשפעה של תחרות בין רשויות, על שינוי התרבות הפוליטית בקבלת ההחלטות בתחום הפיתוח הפיסי בעיריית תל-אביב-יפו, באמצעות משתנים מתווכים אלה.

ראש העיר ונבחרים – מערכת העדפות

על פי המודל הקונספטואלי, תחרות בין רשויות משפיעה ישירות על מערכת ההעדפות של נבחר הציבור, ולמעשה, על "סדר יומה" של העירייה. מערכת העדפות זו קובעת את הדגשים במדיניות העירונית ובתקציב. בעיריית תל-אביב-יפו ניתן לזהות שינויים במידת השפעתה של התחרות (טבלה מס' 16) ובמערכת ההעדפות של ראש העיר והנבחרים במשך תקופת המחקר (טבלה מס' 17).

טבלה מס' 16. מידת השפעתה של התחרות על ראש העיר והנבחרים במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	תפיסת התחרות	תפיסת מרכזיות העיר	תחרות בין רשויות כשיקול בקביעת מדיניות
להט 1993-1985	בין שימושי קרקע בעיר (לרוב)	בלתי-מעוררת (לרוב)	שיקול משני
מילוא 1998-1993	בין רשויות	מאוימת	השיקול המרכזי
חולדאי 2002-1998	בין רשויות	מאוימת	שיקול משמעותי

טבלה מס' 17. מערכת ההעדפות של ראש העיר והנבחרים במשך תקופת המחקר

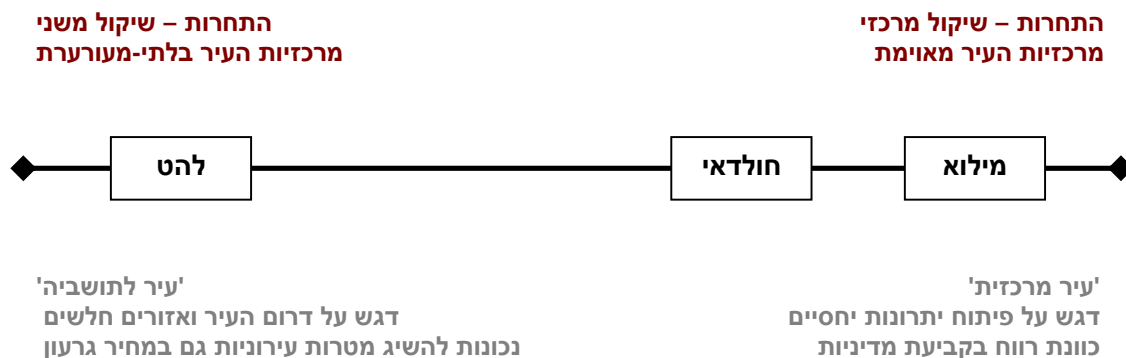
תת-תקופה	דגשים במדיניות		דגשים בתקציב	
	בין 'עיר לתושביה' 'לעיר מרכזית'	בין צפון לדרום	מטרות עיקריות במדיניות התקציב	חשיבות האיזון התקציבי
להט 1993-1985	בעיקר 'עיר לתושביה'	דרום העיר	עצמאות העירייה	יצירת גרעון למען יעדים עירוניים
מילוא 1998-1993	'עיר מרכזית'	דרום וצפון העיר	בסיס כלכלי איתן והגדלת בסיס המס	הסתמכות על מקורות חיצוניים
חולדאי 2002-1998	בעיקר 'עיר מרכזית'	דרום העיר	ניהול ביעדים ומדדים	איזון תקציבי שוטף, אך ויתור על הכנסה למען יעדים עירוניים

בהתבוננות בשתי טבלאות אלה ניתן לזהות קשר בין השפעתה של התחרות לבין מערכת ההעדפות והדגשים במדיניות העירייה. כל עוד מרכזיותה של העיר נתפסה כבלתי-מעוררת ותחרות בין הרשויות לא היתה מורגשת, הדגישה מדיניות העירייה את איכות החיים בעיר למען תושביה, והשקעה מאומצת באזורי העיר הזקוקים לחיזוק ולשיקום. לשם כך היתה העירייה נכונה לפעול גם במחיר גרעון תקציבי. כאשר השפעתה של תחרות בין הרשויות נעשתה ברורה, ומרכזיותה של העיר נתפסה כמאוימת על ידיה, היתה התחרות בין הרשויות לשיקול המרכזי בקביעת מדיניות, ועל כן הדגישה מדיניות העירייה את מקומה של תל-אביב-יפו כעיר מרכזית במרחב הסובב אותה. מעייניה של העירייה כבר לא היו נתונים דווקא לטיפול אזורי חלשים, אלא לפיתוח מואץ בתחומים המקנים לעירייה יתרון יחסי על פני מתחרותיה. היתרונות היחסיים תורמים לבסיסה הכלכלי של העירייה, יחד עם מקורות חיצוניים נוספים שגייסה העירייה למימון פרויקטים בינוניים וגדולים. תקציב העירייה והכנסותיה הפכו למטרה העומדת בפני עצמה, וכוונת הרווח של העירייה בקביעת מדיניותה היו מוצהרות וגלויות. השפעת תחרות בין רשויות נותרה שיקול מהותי בהתוויית המדיניות העירונית, גם כאשר התחלפה הנהגת העירייה. אף על פי שחל שינוי מסוים בדגשים של המדיניות העירונית, עדיין היתה המדיניות מכוונת בעיקר לחיזוקה של העיר כ'עיר מרכזית', וכוונת הרווח של העירייה בלטה במדיניות התקציב. לעומת זאת, התחרות כבר לא היתה לשיקול המרכזי והראשי בקביעת המדיניות, והעירייה שבה לעסוק בחיזוק חלקיה החלשים יותר של העיר ובקידום האוכלוסיה החיה בהם (תרשים מס' 7).

תרשים מס' 7.

תיאור השפעת תחרות בין הרשויות על העדפות ראש העיר והנבחרים

השפעת תחרות בין הרשויות



העדפות ראש העיר והנבחרים

מערכת ההעדפות של ראש העיר והנבחרים עשויה גם להיות נתונה להשפעה של יזמים, ובפרט אלו התומכים בהם בתקופת הבחירות לעירייה. היבט זה לא נבחן לעומק בעבודה, אף על פי שאחד הסיכונים המוזכרים בהקשר של עליית התרבות היזמית הוא שחיתות שלטונית, בעיקר באמצעות הכניסה לשותפויות ציבוריות-פרטיות (חסון וחזן, 1997). אולם בעיריית תל-אביב-יפו נראה שבתהליך התחזקות התרבות הפוליטית היזמית, ירד כוחה של החברה העירונית 'עזרה וביצרון' שגילתה התנהלות יזמית, והעירייה שבה והדגישה את השיויוניות במדיניותה למתן זכויות מוגדלות והטלת מטלות ציבוריות, במסגרת תשובתה בעתירת ארגון הקבלנים והבונים. בעקבות עליית תרבות היזמיות לא בהכרח נוצרה העדפה ליזמים הקשורים בנבחרים, אלא כוחם של היזמים גדל כקבוצת-לחץ ככל שהעיר השתלבה בתחרות על משיכת יזמים, ובעיקר בעקבות הירידה בכוחו של כלל הציבור, שאפשרותו להשתתף בעיצוב המדיניות פחתה.

מערכת ההעדפות מושפעת גם, ובאופן טבעי, מתכונות העיר. אלו אינן קבועות, אלא משתנות בהתאם ל'מחזור-החיים' של העיר. השינוי במערכת ההעדפות נובע בחלקו משינוי בתכונות העיר, בין תת-תקופה אחת למשנתה: לאחר שהעירייה השקיעה מאמצים בחיזוק המגורים ובהוצאת עסקים משכונות לב העיר בימי להט, היא פנתה לטיפול אזורי התעסוקה והמע"ר; לקראת תום כהונתו של מילוא ולאחר קידום מדיניות לעידוד היזמות הפרטית, עלה נושא הסביבות העירוניות והמרחב הציבורי אל סדרי העדיפויות. לכאורה קיימת השלמה בין תת-התקופות, הנובעת משינוי מתמשך בתכונות העיר.

אלא שמערכת ההעדפות אינה רק מענה לצרכים חדשים, שכן קיימים צרכים שאינם זוכים למענה. כך, למשל, לאחר המאמץ שהושקע בהשבת המגורים למרכז העיר בימי להט, התרוקנו חלקן של שכונות אלה בימי מילוא מן העולים החדשים שהתיישבו בהן, ולבסוף נכנסה אוכלוסיית מהגרי העבודה (מפה מס' 5). באותה עת היתה העירייה ממוקדת בתחרות בתחום התעסוקה, ועל כן התרוקנות אזורי המגורים לא נענתה על ידי מדיניות העירייה באופן ישיר ומקיף. מערכת ההעדפות, אם כן, מושפעת מתכונות העיר, אך גם מתהליכים חיצוניים נוספים, ובראשם – התחרות עם רשויות אחרות.

פקידות

הפקידות תורמת את הנדבך המקצועי בהליך קבלת ההחלטות, ומושפעת בכך מן השיח המקצועי בעולם. ככל שגבר תהליך הגלובליזציה, כן אומצו בעיריית תל-אביב-יפו תפיסות וכלי מדיניות ממערכות תכנון מקומיות בארצות אחרות, בהם שימור מבנים, בנייה לגובה, הטלת מטלות ציבוריות ושיתוף ציבור. לעיתים אימוץ כלים ממערכות תכנון אחרות לווה בביקורת על מערכת התכנון הישראלית (יוסקוביץ', 1997), ולא נעשה נסיון משמעותי להתאימם למערכת הקיימת. הדברים הגיעו לידי קיצוניות ביחס למטלות הציבוריות, אשר יש הסבורים שהן מנוגדות וסותרות את החוק הקיים, ועל כן הועבר הטיפול בהן מן השירות המשפטי של העירייה לעורך דין פרטי (ראיון עם לדור). לעומת זאת, כלי מדיניות אחרים התקבלו בהסכמה רחבה בעירייה, וכתוספת חשובה להליכים הקיימים, כגון כלים של שיתוף הציבור (פרופיל העיר, 2002).

ההבדל ברמת ההסכמה לגבי אימוצם של כלי מדיניות חדשים קשור בתפיסת התחרות. ככל שהתחרות מהווה שיקול מרכזי בקבלת ההחלטות, אימוץ כלים חדשים הינו מהיר ולא דווקא תואם למערכת הקיימת. כך, למשל, המטלות הציבוריות הוטמעו במדיניות עוד לפני שהצליחו להפנים השפעות חיצוניות שליליות. לאורך זמן מתפתחים הכלים, ועשויה להיווצר התאמה טובה יותר, אולם בנקודות זמן עלול להיווצר פער שמתבטא בפגיעה כלשהי ברציונאליות של תהליך התכנון. בעקבות זאת, עלולות להתעורר מחלוקות בין גופים שונים בעירייה, ובין הפקידות לנבחרים.

בשנים בהן היתה תחרות בין רשויות לשיקול מרכזי בהתוויית המדיניות העירונית, אכן גברו מחלוקות בין נבחרים לפקידים, ובין גורמים שונים בתוך העירייה. תחום התכנון הפיסי פעל במידה רבה של ניתוק משאר גורמי העירייה, בניגוד לתקופות אחרות של פעילות עירונית רב-תחומית, מתואמת ומשולבת. לרוב נוטים הפקידים להדגיש את מקצועיות החלטותיהם, וחלקם הכחישו שלתחרות עם ישובים אחרים היתה השפעה על התוויית המדיניות העירונית. אף על פי כן, מצביעים הממצאים על שאווירת התחרות השפיעה על התנהלותם של הפקידים, על כלי המדיניות ועל חלופות המדיניות שהעמידו בפני הנבחרים. אווירת תחרות זו נוצרה במידה רבה על ידי מערכת ההעדפות שהציבו ראש העיר והנבחרים, אך בדרך של אימוץ ופיתוח כלי מדיניות חדשים, היה גם לפקידות חלק בעיצוב תודעת התחרות. על רקע זה השתנתה סביבת העבודה, ועמה היחסים הפנימיים בארגון (טבלה מס' 18).

טבלה מס' 18. התנהלות הפקידות במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	תחרות כשיקול מדיניות	אימוץ והתאמת כלי מדיניות	יחסים פנימיים בארגון	שיתופי פעולה בתוך העירייה
להט 1993-1985	שיקול משני	אימוץ משני של כלים חדשים	הסכמות עקרוניות בסוגיות עיקריות	נרחבים
מילוא 1998-1993	השיקול המרכזי	אימוץ נרחב של כלים חדשים, למרות ממצאי פיילוט על חוסר בשלות	ויכוחים, מחלוקות וחוסר הסכמות	מצומצמים
חולדאי 2002-1998	שיקול משמעותי	הותרת כלי מדיניות שאינם מותאמים, אל מול ביקורת עצמית	הסכמות על בסיס 'חזון עירוני' שנוסח בשיתוף ציבור	נרחבים למדי

חברות עירוניות

החברות העירוניות הן "זרוע הביצוע" של העירייה, ועל פי תפקידן המקורי אינן פועלות בהתוויית מדיניות, אלא ביישומה. על כן, לחברות העירוניות לא היה חלק בגיבוש תודעת התחרות בקרב מקבלי ההחלטות, אך הן בהחלט השפיעו על שינוי רמת היזמיות בפעולותיה של העירייה. כבר באמצע שנות ה-80 פעלה חברת 'עזרה וביצור' להגברת יזמיותה של העירייה בקרקעות עירוניות. בעקבות זאת השתנה בהדרגה דפוס הפעילות של העירייה בקרקעות העירוניות, ומפרויקטים ציבוריים שהם בגדר 'ספינות דגל' המשולבים במהלכי שיקום שכונות, החלה העירייה בראשית שנות ה-90 בייזום פרויקטים לא ציבוריים בקנה מידה גדול. במקביל לכך, הוחכרה הקרקע העירונית או נמכרה, ולקופת העירייה נוספו תקבולים שנצברו בקרנות ממכירת מקרקעין.

אולם דווקא כשתודעת התחרות התחדדה ונעשתה מרכזית, ירד כוחן של החברות העירוניות משמעותית. באותן שנים פעלה העירייה בגישה של הסתמכות על מקורות חיצוניים, ולא על מקורותיה שלה. גישה זו הובילה את ראש העיר ואת גזבר העירייה לקרוא להפרטה של החברות העירוניות, אם כי בסופו של דבר מהלך ההפרטה נותר בגדר כוונה, ולא הגיע לכלל יישום. במקום זאת, ביקשה העירייה לנהל את מערך החברות העירוניות על פי תפיסה של פיתוח יתרונות יחסיים, ולחזק את 'התמקצעותה' בתחום הנדל"ן. גם נסיון זה לא צלח, וההצלחה העיקרית של העירייה באותן שנים היתה בהעברת תחום ניהול החניונים לשליטה מלאה של העירייה, באמצעות העברתו לטיפול חברת 'אחוזות חוף' שבבעלות עירונית מלאה. בצידם של מהלכים אלה היתה כוונת רווח ברורה. בשנים אלו היתה הפקידות מעורבת פעילה בשינוי מעמדן של החברות העירוניות, לאחר שהחברות גילו התערבות יתירה במדיניות, בשנים קודמות. כשהתחלפה מנהיגות העירייה והשפעת התחרות על מערכת ההעדפות התמתנה במקצת, שב ועלה מעמד החברות העירוניות. פקידים בכירים שולבו בהנהלות החברות, וכך התעצם הממשק בין החברות לבין גורמים מתוויי מדיניות בעירייה. העירייה שבה לרתום את נכסיה למטרות יזמות, באמצעות הקמת חברה עירונית, 'הרשות לפיתוח כלכלי', בדמותה של חברת 'עזרה וביצור' משנות ה-80. בנוסף לכך, הנפיקה העירייה אגרות חוב מוניציפאליות, אשר גם הטיפול בהן הועבר לידי חברות עירוניות.

בניגוד להשערה שמעמד החברות העירוניות יעלה ככל שתודעת התחרות תגבר, דווקא ההיפך הוא הנכון במקרה של עיריית תל-אביב-יפו בתקופת המחקר: ככל שגברה התחרות בין הרשויות, ובעקבותיה הודגשה כוונת הרווח של העירייה בקביעת המדיניות, ירד כוחן של החברות העירוניות (טבלה מס' 19). השינוי במעמדן של החברות העירוניות נבע הן מדרג הנבחרים והן מן הפקידות.

טבלה מס' 19. החברות העירוניות במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	תחרות כשיקול מדיניות	כוונת רווח (מערכת העדפות)	מקורות ליצירת רווח	מעמדן של החברות העירוניות
להט 1985-1993	שיקול משני	לא, אך חברות עירוניות מקדמות תפיסה של יצירת רווח	נכסים עירוניים – רק מראשית שנות ה-90	עולה. החברות העירוניות משפיעות על רמת יזמיותה של העירייה
מילוא 1993-1998	השיקול המרכזי	כן, המדיניות העירונית מדגישה הגדלת הכנסה ויצירת רווח	הסתמכות על מקורות חיצוניים	יורד. מאמצי הפרטה של החברות העירוניות
חולדאי 1998-2002	שיקול משמעותי	כן, אך נכונות לוותר על הכנסה על מנת לשמר יתרון תחרותי	נכסים עירוניים ואגרות חוב עירוניות (אשראי)	עולה. פקידיים בכירים משולבים בהנהלות החברות העירוניות

בחירת תחום מדיניות

בתקופת המחקר הפך תחום התכנון הפיסי משמעותי מבעבר במדיניות העירונית. זאת על רקע השינוי במבנה הארגוני במינהל ההנדסה, והמעבר לתפיסה של תכנון יזום המכוון להשגת היעדים העירוניים. שינוי זה נהגה ובוצע, רובו ככולו, על ידי הפקידות המקצועית, בתמיכה של ראש העיר. בעקבות זאת, בשנים הבאות זכו גופי התכנון להשפעה רבה, אם בהובלת מהלכים כלל-עירוניים, או בנשיאה כמעט בלעדית בעול של יצירת יתרון תחרותי לעיר והגדלת ההכנסה העירונית.

על פי פלזנשטיין, שימוש בכלי מדיניות מתחום התכנון הפיסי מאפיינים לרוב תחרות בתחום ההיצע, שהיא מעין תחרות סכום אפס. לעומת זאת, כלי מדיניות המכוונים לפיתוח כלכלי מאפיינים תחרות בתחום הביקוש, וזו יוצרת חדשנות ותרומה ממשית למשק (פלזנשטיין, 1994).

התרבות הפוליטית של היזמיות, על פי הארווי, מתפתחת על רקע תחרות סכום אפס (Harvey, 1989). על כן ניתן לשער שככל שהעירייה פועלת בכלי מדיניות מתחום התכנון הפיסי, תהיה התרבות הפוליטית שלה ליזמית, שכן היא נגררת לתחרות סכום אפס, או 'תחרות נכפית'.

לעומת זאת, ממצאי המחקר מראים כי השימוש בכלי מדיניות מתחום התכנון הפיסי לא דווקא מסבירים את השינוי בתרבות הפוליטית, אלא רמת שיתופי הפעולה בעירייה בין תחומי המדיניות השונים. כשפעל התכנון הפיסי בשיתוף ובתיאום עם תחומי מדיניות אחרים, היתה התרבות הפוליטית קרובה לניהוליות. כאשר פעל התכנון הפיסי במנותק מגורמים אחרים, עלתה התרבות הפוליטית היזמית (טבלה מס' 20).

טבלה מס' 20. בחירת תחום מדיניות והתרבות הפוליטית במשך תקופת המחקר

תת-תקופה	תחרות כשיקול מדיניות	לתחום התכנון תפקיד מרכזי ביצירת יתרון תחרותי	לתחום התכנון תפקיד מוביל ומתאם בין גופים שונים בהשגת מטרות העירייה	שינויים בתרבות הפוליטית
להט 1993-1985	שיקול משני	✓	✓	מעבר לניהוליות; בשנות ה-90' הניהוליות מתערערת
מילוא 1998-1993	השיקול המרכזי	✓	-	מעבר ליזמיות
חולדאי 2002-1998	שיקול משמעותי	✓	✓	התבססות מאפיינים אחדים של היזמיות; התמתנות מאפיינים אחרים

בחירת תחום התחרות

ההשערה היתה כי מערכת העדפות המדגישה כוונת רווח, תוביל לבחירה בתחום תחרות שהינו "רווחי" מנקודת מבטה של העירייה. ככל שתחום התחרות הינו רווחי יותר, כן התחרות עלולה להיות אגרסיבית, והתרבות הפוליטית יזמית, מפני שרשויות נוספות עשויות להיות מעוניינות ביתרון יחסי באותו התחום. השערה זו נמצאה נכונה בהתייחס לעיריית תל-אביב-יפו בתקופת המחקר.

בשנים שבהן לא היתה במדיניות העירונית כוונת רווח מודגשת, היה תחום התחרות העיקרי מגורים – תחום שאינו מניב רווחים גבוהים מארנונה וכרוך באספקה ניכרת של שירותים. התרבות הפוליטית בעירייה היתה תרבות של ניהוליות.

בשנים שלאחר מכן כבר היתה כוונת רווח מוצהרת, ותחום התחרות העיקרי שיקף את רצון קברניטי העיר במשיכת שימושי קרקע מניבים. הקשר בין בנייה למשרדים לבין הגדלת הכנסות העירייה הוזכר מפורשות בנאומי התקציב ובדיונים ציבוריים. מבני תעסוקה משלמים ארנונה גבוהה ואינם נזקקים כמעט כלל לאספקת שירותים, ועל כן הם רווחיים לעירייה הרבה יותר ממגורים (בן אליא, 2000). במקביל, שיקול התחרות הפך מרכזי, והתפתחה בעירייה תרבות פוליטית של יזמיות.

תרבות היזמיות התרסנה מעט בשנים הבאות, אולם עדיין פעלה העירייה מתוך כוונת רווח, במסגרת 'הרשות לפיתוח כלכלי'. תחום התחרות העיקרי היה תרבות ותיירות, אם כי גם תחרות על פונקציות שליטה כגון משרדי הממשלה והבנקים. לשם שמירת מרכזיותה היתה העירייה נכונה לוותר באופן זמני על הכנסותיה מארנונה, ולהסתכן בתחרות בתחומים הנתונים לתנודתיות עונתית. פוטנציאל הרווח מתחרות בתחומים אלה היה בודאי גדול יותר מן הפוטנציאל בתחום המגורים, אף אם נמוך מן הפוטנציאל הגלום בתחום התעסוקה.

טבלה מס' 21 מציגה את הקשר בין משתנים אלה, לבין התרבות הפוליטית בעירייה.

טבלה מס' 21.

מקומו של תחום התכנון הפיסי במדיניות העירונית

תת-תקופה	כוונת רווח (מערכת העדפות)	תחום תחרות עיקרי	רווחיות תחום התחרות	שינויים בתרבות הפוליטית
להט 1993-1985	לא, אך חברות עירוניות מקדמות תפיסה של יצירת רווח	מגורים	'כדאיות מוגבלת'. הכנסות לא גבוהות והוצאות רבות	מעבר לניהוליות; בשנות ה-90' הניהוליות מתערערות
מילוא 1998-1993	כן, המדיניות העירונית מדגישה הגדלת הכנסה ויצירת רווח	תעסוקה	תחום 'רווחי'. הכנסות גבוהות והוצאות מעטות	מעבר ליזמיות
חולדאי 2002-1998	כן, אך נכונות לוותר על הכנסה על מנת לשמר יתרון תחרותי	תרבות ותיירות	רווחי למדי, אם כי נתון לתנודתיות עונתית	התבססות מאפיינים אחדים של היזמיות; התמתנות מאפיינים אחרים

סיכום

לאור הדיון בממצאים, ניתן להציע מספר שינויים במודל הקונספטואלי אשר מתאר את הקשר שבין המשתנה הבלתי תלוי – 'תחרות בין רשויות', למשתנה התלוי – 'התרבות הפוליטית ברשות המקומית'.

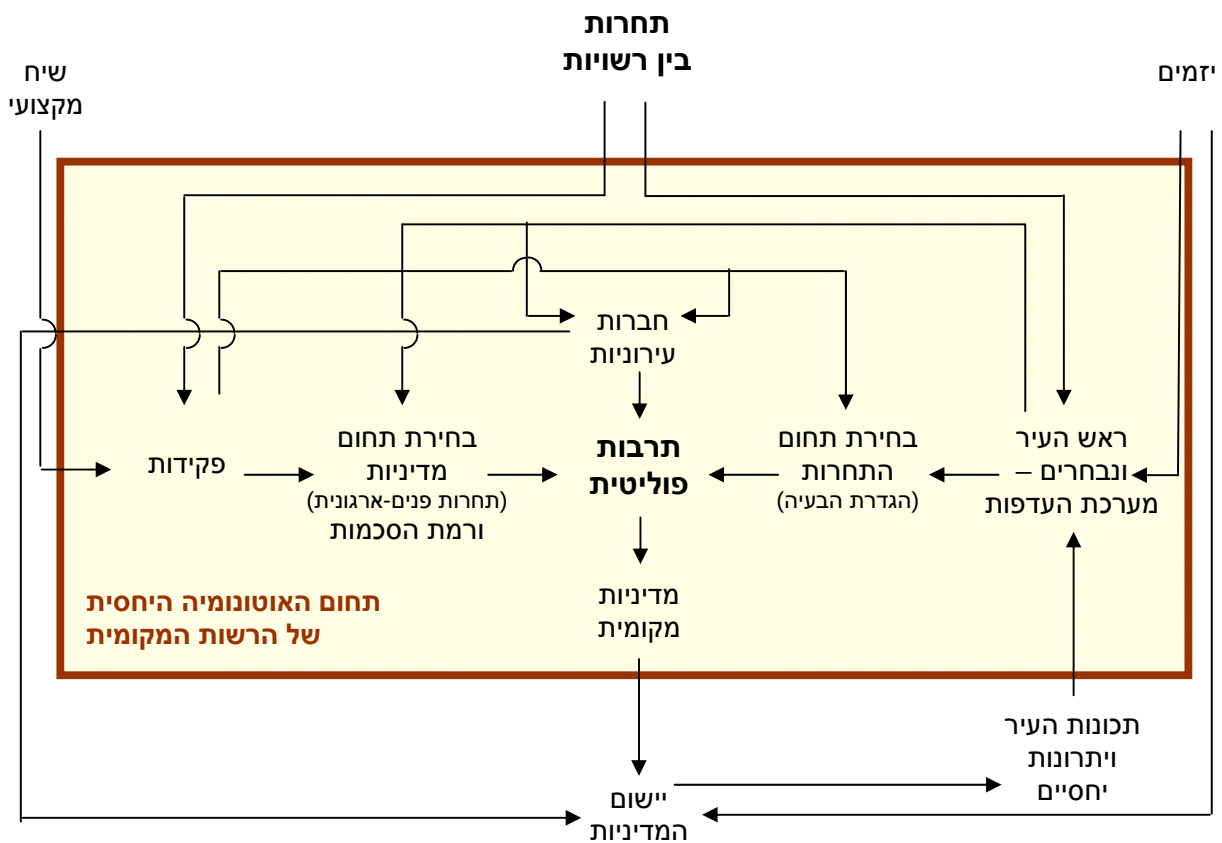
תחרות בין רשויות משפיעה הן על הנבחרים והן על הפקידים ברשות המקומית. השפעת התחרות על הנבחרים מתבטאת במערכת העדפות המדגישה כוונת רווח וחיזוק יתרונות יחסיים, על פני טיפול בכיסי חולשה ובאזורי מצוקה. בעקבות זאת, תבחר הרשות המקומית להשתלב בתחרות בתחום הנחשב לרווחי עבורה. תחרות זו עלולה להיות אגרסיבית במיוחד, בנוסח תחרות סכום אפס, מאחר ורשויות רבות נוספות עשויות להתמודד בתחרות על תחום רווחי זה.

בצד הפקידות, מתבטאת השפעת התחרות בכלי המדיניות אותם מאמצים הפקידים מתוך השיח העולמי. ככל שהתחרות חריפה יותר, עלולים כלי מדיניות אלה להמצא בסתירה למינהל המקומי ולתכנון המקומי, ולהיות מיושמים בהיקף נרחב עוד בטרם הותאמו למערכת המקומית. עקב כך, עלולים להתעורר ויכוחים ואי-הסכמות מהותיים, המובילים לחוסר שיתוף פעולה בתוך הרשות המקומית בין גורמים האחראים להיבטים שונים של המדיניות. כאשר על רקע זה של חוסר שיתוף פעולה, נתונה המדיניות המקומית להובלה של גופי התכנון, והם הנדרשים להקנות לרשות את יתרונה התחרותי, נקלעת הרשות המקומית לתחרות בצד ההיצע, שקרובה על פי רוב בהתנהלותה לתחרות סכום אפס.

במקביל לכך, ככל שמערכת ההעדפות של הנבחרים מדגישה כוונת רווח, נמנעת הרשות המקומית משימוש בנכסיה לטובת פיתוח העיר, ומסתמכת לשם כך על מקורות חיצוניים. בעקבות זאת, יורד מעמדה של החברות העירוניות, על ידי התערבות של נבחרים ופקידים כאחד. בהסתמכה של הרשות המקומית בעיקר על מקורות חיצוניים, התחרות על מקורות אלה אף הולכת וגוברת.

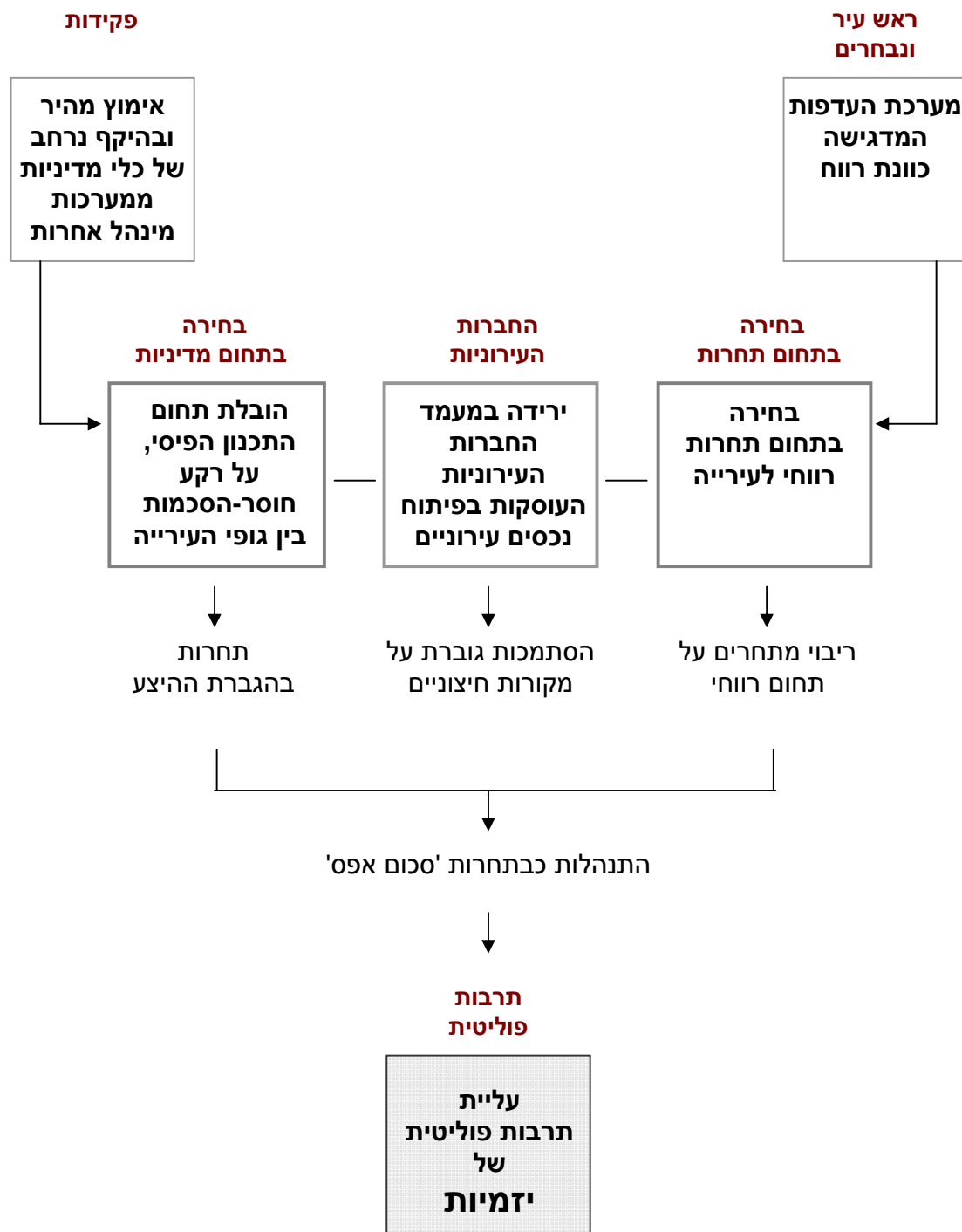
כאשר בתנאי תחרות בין רשויות מתפתחת שרשרת תגובות זו במשתנים שבתחום האוטונומיה היחסית של הרשות המקומית, הרשות מתנהלת כבתחרות סכום אפס, ומתפתחת בה תרבות פוליטית של יזמיות (תרשים מס' 8, תרשים מס' 9).

תרשים מס' 8.
מודל קונספטואלי – שינויים לאור הממצאים



תרשים מס' 9.

שרשרת התגובות שהובילה לעליית תרבות פוליטית של יזמיות בעיריית תל-אביב-יפו בתקופת המחקר



תהליכים מעצבי תרבות פוליטית

פרק זה מציג ומסכם את המסקנות העיקריות העולות ביחס לשאלת המחקר: כיצד השפיעה תחרות בין רשויות מקומיות על התרבות הפוליטית בעיריית תל-אביב-יפו בתחום מדיניות הפיתוח הפיסי בין השנים 1985 – 2002, והאם שינויים אלה מצביעים על התפתחות תרבות פוליטית של יזמיות?

מסקנות המחקר

המסקנות העיקריות ביחס לשאלת המחקר

מסקנות המחקר תואמות במידה רבה את התיאוריה של הארווי, ומצביעות על השפעתה של תחרות בין רשויות על התרבות הפוליטית המקומית. סוג השינוי בתרבות הפוליטית תואם אף הוא את אבחנותיו של הארווי ואת אמות המידה שהציע לתרבות פוליטית אותה הוא מכנה 'יזמיות'. במקביל להתגברות תחרות בין הרשויות במטרופולין תל-אביב, התרחש בעיריית תל-אביב-יפו תהליך של עליית תרבות פוליטית יזמית בתחום מדיניות הפיתוח הפיסי. תהליך זה החל להסתמן בבירור בשנות ה-90.

חקר המקרה ממחיש כיצד משתנים מתווכים מעורבים בקשר שבין המשתנה המסביר למשתנה המוסבר. המשתנים המתווכים הראשיים הם הנבחרים והפקידות. בעיריית תל-אביב-יפו השפיעה התגברותה של תחרות בין העיר לבין רשויות אחרות הן על מערכת ההעדפות שגיבשו הנבחרים, והן על דרכי התנהלותם של הפקידים ואופן האימוץ וההטמעה של כלי מדיניות חדשים. בעקבות זאת חלו שינויים במעמד החברות העירוניות, בתחום המדיניות המוביל ובתחום התחרות שבו החליטה העירייה להשתלב ובו מיקדה את מאמציה. שינויים בוזמניים אלה חיזקו את צביונה של התחרות כ'תחרות סכום אפס', והביאו לידי עלייתה של תרבות פוליטית של יזמיות. תרבות היזמיות בעיריית תל-אביב-יפו המשיכה להתקיים ולהתבסס תחת הנהגות מתחלפות, בשינויי דגשים, במקביל לשינויים בתפיסת התחרות.

המקרה של עיריית תל-אביב-יפו הוא יוצא דופן ביחס לתיאוריה של הארווי, בכך שעליית תרבות פוליטית של יזמיות התרחשה לאחר תקופה קצרה בלבד של תרבות פוליטית של ניהוליות (תרשים מס' 10). זאת בניגוד לתיאור של שינוי התרבות הפוליטית בערים שבהן תרבות הניהוליות שלטה בכיפה במשך מספר עשורים, מאז תום מלחמת העולם השנייה. יחד עם זאת, ולמרות הבדל זה, גם בעיריית תל-אביב-יפו היה השינוי הבולט בתרבות הפוליטית במשך תקופת המחקר באותו הכיוון – מניהוליות ליזמיות. תרבות היזמיות לא נוצרה 'בחלל ריק', ונראה שחיזוק רמת המשילות של העירייה בתחום התכנון הפיסי במשך התקופה הקצרה שבה התפתחה תרבות הניהוליות, היתה חיונית לעלייתה של תרבות היזמיות מספר שנים לאחר מכן.

תרשים מס' 10.

שינויים בתרבות הפוליטית בעיריית תל-אביב-יפו בתקופת המחקר (תחום הפיתוח הפיסי)



מסקנות נוספות ביחס למשתנים

למרות שמצב התחרות הינו מצב נתון עבור הרשות המקומית, עדיין קיים מרחב של בחירה לרשות המקומית – הוא תחום 'האוטונומיה היחסית'. מרחב בחירה זה היה ניכר בעמדות השונות שנקטה עיריית תל-אביב-יפו לאורך תקופת המחקר ביחס לתחרות ולאופן ההתמודדות עמה. המשתנים שבתחום האוטונומיה היחסית, והנסיבות הקשורות באותם המשתנים, הם הקובעים במידה רבה את רמת יזמיותה של העירייה, וניתן להיווכח בפעולתם של כוחות פנימיים המושכים לעיתים בכיוונים שונים, דווקא בעת שהיזמיות גוברת ובתוך העירייה מתגלעות מחלוקות ומתנהלים ויכוחים על דמות העיר במלוא עוצמתם. כך, למשל, מעמדה של המחלקה לתכנון ארוך טווח, כשלונה בקידום תכנית מתאר עירונית בשנות ה-90, והצלחתה בהובלת התכנית האסטרטגית – לאחר שהפכה ליחידה לתכנון אסטרטגי, כל אלה מייצגים את ההפוכות שבהיחלשותם והתחזקותם של הזרמים המעצבים את התרבות הפוליטית מבפנים. אולם גם בהנתן הזרמים השונים, ניתן לאפיין תחום מוגדר וברור של התרבות הפוליטית בכל תת-תקופה. בהיבטים מסויימים אף ניתן לאפיין קו המשכי בין תתי-התקופות, מגמות של התחזקות התרבות היזמית, ומאזנים עקביים בין פרמטרים שונים של התרבות הפוליטית. כדוגמה למאזנים אלה ניתן להצביע על היחס שבין השענותה של העירייה על מקורות חיצוניים והצורך הנובע מכך להתחרות על משיכת יזמים, לבין רמת המעורבות והיידוע של הציבור בהתוויית המדיניות. לרוב, הגברת הגמישות ליזם כרוכה בצמצום השקיפות ויכולת ההשפעה של הציבור. מאזן זה בין היזם לציבור ובין הגמישות לשקיפות מתקיים בכל תתי-התקופות – בתקופת המחקר לא אירע שהגדלת הגמישות לוותה בהגברת השקיפות. בצד עקביות זו, ניתן להצביע על משתנים שהשפעתם פחות חד-משמעית לגבי סוג התרבות הפוליטית, והם משפיעים בעיקר על צורת היזמיות. כזה הוא המשתנה של 'החברות העירוניות'. למשך כל תקופת המחקר תרמו החברות העירוניות ליזמותה של העירייה, אם על ידי שהוגברה פעילותן ואם שצומצמה. כשהוגברה פעילותן בשנות ה-80, הן הניעו את השינוי אל עבר תרבות פוליטית יזמית מסוג אחד, וכשצומצמה פעילותן בשנות ה-90 גרם הדבר לעלייתה של תרבות פוליטית יזמית מסוג אחר, אף חריפה יותר מבשנים קודמות (על פי אמות המידה של הארווי).

המשתנים המרכיבים את תחום האוטונומיה היחסית הם, לפיכך, בעלי רמות שונות וצורות שונות של השפעה על עיצוב התרבות הפוליטית. חלקם בעלי השפעה משתנה על סוג התרבות הפוליטית בהתאם לנסיבות של כל תת-תקופה; חלקם בעלי השפעה קבועה על סוג התרבות הפוליטית; וחלקם בעלי השפעה משתנה על צורת התרבות הפוליטית (טבלה מס' 22).

טבלה מס' 22.

דרגות החופש של הרשות המקומית על פי רמות וצורות השפעה של המשתנים המתווכים המרכיבים את תחום 'האוטונומיה היחסית'

רמת דרגת החופש	צורת ההשפעה של המשתנה המתווך		דוגמא
	יציבות ההשפעה	סוג ההשפעה	
גבוהה	משתנה	מהותית (סוג התרבות הפוליטית)	זרמים שונים בקרב הפקידות, ויכוחים וחוסר הסכמות בתוך העירייה
בינונית	קבועה	מהותית (סוג התרבות הפוליטית)	כלי מדיניות המשמרים מאזן קבוע, דוגמת המאזן בין גמישות לשקיפות
נמוכה	משתנה	צורנית (צורת התרבות הפוליטית)	החברות העירוניות שהשפעתן העיקרית היא על צורת היזמיות

בנוסף למסקנות לגבי צורת ההשפעה של המשתנים המתווכים, והקשר בינה לבין האוטונומיה היחסית של הרשות המקומית, מסייע חקר המקרה באישוש ודחיית ההשערות ביחס למשתנים המתווכים של 'בחירת תחום המדיניות' ו'בחירת תחום התחרות'.

ההשערה שבחירת תחום מדיניות התכנון הפיסי תביא בהכרח לידי תחרות בתחום ההיצע בסגנון של תחרות 'סכום אפס', נמצאה נכונה כאשר מדיניות התכנון הפיסי אינה משולבת עם תחומי מדיניות אחרים. יחד עם זאת, הובלה של תחום התכנון הפיסי על רקע של שיתוף פעולה נרחב, דווקא הביאה בתחילת תקופת המחקר לעליית תרבות פוליטית של ניהוליות. על כן, ניתן בהחלט לראות במדיניות התכנון הפיסי בסיס להובלת המדיניות העירונית, אולם רק כאשר השגת היעדים נעשית תוך שיתוף פעולה נרחב ומלא עם תחומי מדיניות נוספים ומשלימים, ולא בהסתמכות בלעדית על השגת היעדים העירוניים בכלים מתחום הפיתוח הפיסי.

באשר למשתנה הנוסף של 'בחירת תחום התחרות', נמצא שאכן ככל שמדגישה מערכת ההעדפות של הנבחרים כוונת רווח, כן הם יבחרו בתחום תחרות רווחי. הנדבך המוצע כמקשר בין בחירה זו לבין עליית תרבות פוליטית של יזמיות, הוא אופי התחרות על התחום הרווחי – מעין תחרות 'סכום אפס' הנובעת מן הריבוי היחסי של המתחרים על השגת יתרון בתחום רווחי זה.

מחקר-המקרה עולות גם מגבלותיה של התיאוריה, ובפרט בתקופת-זמן של שינויים סביבתיים מהירים. דוגמא לכך היא המהפכה האינטרנטית וכן התפתחותם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות. שינויים אלה עשויים לפעול לאיזון היזמיות ולהתפתחותה של תרבות פוליטית השתתפותית מסוג חדש. משום כך, בחקר-מקרה זה נדרשה מידה של הכללה בהתייחס למאפייני התרבות הפוליטית שציין הארווי. נושא שיתוף הציבור, למשל, נדון כהרחבה של מעגל השותפים בגיבוש מדיניות, וכמעין משקל-נגד לשותפויות הציבוריות-פרטיות.

נראה שחידושי מדיניות נוספים, כמו גם שינויים טכנולוגיים וחברתיים, יצריכו את הרחבתה של התיאוריה וקביעתן של הגדרות כלליות יותר לגבי מהותה ומרכיביה של תרבות פוליטית. הארווי ציין את המאפיינים המבחינים בין ניהוליות ליזמיות, אולם על מנת להבחין ולאפיין שינויים ותרבויות פוליטיות מתהוות, נחוצה תיאוריה רחבה וכללית מזו.

תרומת המחקר בהיבטים טכניים ומתודולוגיים

בהיעדר משנה סדורה וברורה בחקר סוגיית 'התרבות הפוליטית', הושאלה שיטת המחקר הנוכחי מתחום 'התרבות הארגונית', ומן המודל הרבדי של שיין. בהשאלה ממודל זה גובשה מתודולוגייה של בחינת רבדים גלויים של התרבות הפוליטית, ואת מקום אמות-המידה שהציע שיין לבחינת התרבות הארגונית, תפסו אמות-המידה שהציע הארווי לצורך אפיון התרבות הפוליטית היזמית.

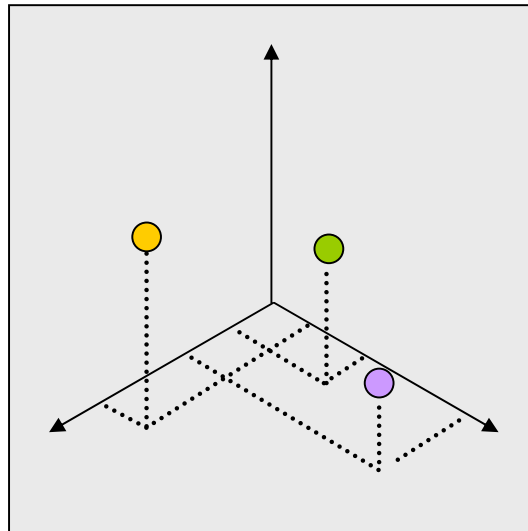
בהתאם לאמות-מידה אלה סווגו הרבדים הגלויים של התרבות הפוליטית על פני שלושה צירים שונים – מבנה ארגוני ושותפים כנגד אמת-המידה של שותפויות ציבוריות-פרטיות, הליכים ומבנה מדיניות כנגד אמת-המידה של הליך רציונאלי אל מול ספקולטיביות, ודגשים במדיניות כנגד אמת-המידה של דגש אזורי למול פרויקטאלי (תרשים מס' 4). סיווג הממצאים ומיונם על פני שלושת הצירים, מאפשר לזהות דפוסים שונים של תרבות פוליטית (תרשים מס' 11). דפוסים אלה עשויים להופיע ברשויות מקומיות שונות, או אף באותה רשות עצמה, בתקופות זמן שונות (כפי שנמצא בעיריית תל-אביב-יפו).

כן חשוב לציין סוג נוסף של ממצאים – אותם רבדים שאינם גלויים. כך, למשל, במסגרת עריכת המחקר לא נתקבל אישור לעיין בחוזים של אגף נכסי העירייה (חוזים בקרקעות העירייה), מהסיבה שחשיפתם עלולה לצמצם את כח המיקוח של העירייה בהתקשרות עם יזמים פרטיים. דוגמא נוספת לרבדים נסתרים, ואף מוסתרים, היה סירובן של עורכות הדין בשירות המשפטי בעירייה להתראיין בסוגיית המטלות הציבוריות. זה היה אחד הסימנים למתח שקיים בעירייה סביב סוגיה זו.

גם רבדים אלה שאינם גלויים, חושפים דבר על דרכי התנהלותה של העירייה. למשל, מידת שיתופו של הציבור בקבלת ההחלטות, ומחלוקות הקיימות בעירייה. גם את הממצאים לגבי הרבדים שאינם גלויים ניתן לסווג על פי אמות-המידה לאפיון התרבות הפוליטית.

תרשים מס' 11.

מתודולוגיה לחקר 'תרבות פוליטית' – איפיון צורות שונות של יזמיות על בסיס אמות מידה (תיאור אמות המידה מופיע בתרשים מס' 4)



מגבלות המסקנות לאור שאלת המחקר והנחות המחקר

שאלת המחקר נתחמה מלכתחילה לתחום מדיניות מסוים – מדיניות הפיתוח הפיסי. לפיכך, מתייחסות המסקנות רק למקטע צר של הפעילות העירונית. אמנם גם בערים אחרות ברחבי העולם היה השינוי בתרבות הפוליטית בולט ביותר בתחום מדיניות התכנון הפיסי. יחד עם זאת, יתכן שבחינה מקיפה של פעילות העירייה, כולל סקירה של קבלת החלטות בתחומי מדיניות אחרים, עשויה להוביל לממצאים ולמשתנים מסבירים נוספים באשר לנסיבות עליית התרבות הפוליטית של היזמיות.

תחימה נוספת נעשתה לגבי התקופה, שנקבעה כך שתקיף את פרק הזמן בין שני ציוני דרך במדיניות התכנון הפיסי. משך התקופה נועד אף לאפשר הסקת מסקנות על פרק הזמן ארוך-הטווח (מספר כהונות ראשי ערים), על מנת להבחין אם השינוי בדרכי קבלת ההחלטות הינו זמני ומקרי או שמא הוא מעיד על התפתחות עקבית של תרבות פוליטית חדשה. לעומת זאת, יתכן שבתקופה ארוכה יותר, ניתן היה להבחין בהתפתחויות נוספות, ולבחון אם מדובר בתהליך 'ליניארי' חד-כיווני, או שמא בתהליך 'מעגלי' ומחזורי בשל פעולתם של כוחות מאזנים בעירייה ובציבור.

ההנחות שלא נבדקו בחקר המקרה נוגעות למשתנים המשפיעים על המשתנה המסביר. אלה תוארו במודל הקונספטואלי כגורמי רקע להתגברותה של תחרות בין רשויות מקומיות, אך טיב השפעתם ועוצמת השפעתם לא נדונו במסגרת זו. עיון נוסף בהנחות אלה עשוי לגלות שינויים בעצם המשתנה של תחרות בין הרשויות המקומיות, ויתכן מאד כי שינויים אלה גם הם משפיעים בסופו של דבר על עיצובה של התרבות הפוליטית ברשות המקומית.

משמעות הממצאים ביחס למדיניות הקיימת והצעות למדיניות

בפרק הסקירה הוצגו ההשלכות האפשריות הנובעות מעלייתה של תרבות פוליטית של יזמיות, וביניהן – נטילת סיכונים גבוהים בנכסי ציבור במסגרת התקשרויות ציבוריות-פרטיות, חוסר שקיפות לציבור במסגרת התקשרויות ציבוריות-פרטיות, התנהלות ספקולטיבית ופגיעות גוברת לכשלי שוק הנדל"ן ולתנודתיות הבלתי-צפויה בו, הזנחה של שיקולים ציבוריים רחבים והפנמה חלקית בלבד של השפעות חיצוניות שליליות בפיתוח, פרגמנטציה בתפיסת התכנון העירוני והדגשת פרויקטים נקודתיים על פני טיפוח וחזקת אזורי בעיר. לאור זאת, עלולה עליית תרבות פוליטית יזמית בעיריית תל-אביב-יפו להוביל לפגיעה באינטרסים הציבוריים בתכנון ובפיתוח העיר. כיצד ניתן להתמודד עם עלייתה והשלכותיה של התרבות הפוליטית היזמית?

הארווי יוצא בקריאה לערים לפעול יחדיו ולהעמיד חזית אל מול ההון והיזמים, במקום להתחרות זו בזו. זוהי הדרך הנכונה ביותר בעיניו להתפתחות עירונית מתואמת על פי רצון התושבים, ועדיפה על פני מנגנונים אחרים של תיאום אזורי. בתל-אביב-יפו וסביבתה מתנהלים שיתופי פעולה מעין אלה במסגרת איגודי ערים, אך בתחומי מדיניות מצומצמים בלבד. המענה לקריאתו של הארווי, בדמות שיתוף פעולה רצוני ונרחב, לא נוצר מאליו, ואף מנגנון התיאום הקבוע בחוק – התכנית המחוזית – אינו מצליח לעורר את שיתופי הפעולה. בשנות ה-80 חוסר שיתוף הפעולה הוביל לזניחתה של התכנית המחוזית, על רקע התנגדות הרשויות המקומיות, ותכנית מחוזית חדשה שהוכנה בשנות ה-90' בשיתוף הרשויות במחוז, התאשרה רק ב-2007. בתכנית זו נכללות המלצות עקרוניות לשיתופי פעולה, אולם ללא מנגנונים חזקים ובעלי תוקף.

חולשתו היחסית של המחוז ביחס לערים הוזכרה על ידי מר לסקר, יו"ר הועדה המחוזית במחוז תל-אביב במשך שנים רבות. לסקר תיאר את הקושי המובנה של פקיד בועדה המחוזית לעמוד מול ראש עיר נבחר. בדברים אלה הצביע על חולשתו של הייצוג לאינטרס הציבורי האזורי אל מול האינטרס הציבורי המקומי, שכן האינטרס הציבורי האזורי אינו מיוצג על ידי דרג שלטוני נבחר, אלא על ידי פקידים. נסיונות קודמים ליצירת דרג אזורי לא הגיעו לכלל הבשלה, והציבור נותר בלתי-מיוצג ובלתי מעורב ברמה האזורית.

למעשה, גם ברמה המקומית ניתן עוד להעמיק את מעורבות ושיתוף הציבור. דרין מעלה אפשרות של בחירות לוועדה המקומית (הדנה בסוגיות תכנון ובנייה). כיום, ועדת בניין עיר זהה למועצת העירייה, עוסקת במגוון נושאים, והבחירה בה אינה דווקא מבטאת את מגוון עמדות הציבור בנושאי תכנון ובנייה. בחירות לוועדה המקומית עשויות להשתלב במהלכים נוספים של חיזוק מעורבות הציבור בקבלת ההחלטות בתכנון האסטרטגי ובתכנון השוטף. מעורבות זו עשויה לאפשר ייצוג רחב יותר לאינטרסים ציבוריים במדיניות התכנון המקומית, להוביל לקביעת אמות-מידה ציבוריות לאמצעים שהרשות נוקטת על מנת להגדיל את הכנסותיה, ולהגביר את הסיכוי לשיתופי פעולה בין הרשויות.

השתתפות הציבור עשויה אף להשפיע יותר על עיצוב המדיניות, ככל ש'כללי המשחק', הנקבעים במידה רבה על ידי השלטון המרכזי, יעשירו את מגוון הכלים ליצירת הכנסות עירוניות. כיום, בעוד מס-הרכוש מהווה מרכיב עיקרי בהכנסות, נוצרים עיוותים מובנים במדיניות הפיתוח המקומי, המצמצמים את יכולת ההשפעה של הציבור.

הצעת מדיניות חדשה נדרשת, לפיכך, לשינויים בשלוש רמות – מרכזית (ארצית), אזורית ומקומית: **ברמה הארצית** – ריפוי האנומליה של יחסי השלטון-המרכזי-השלטון-המקומי, בפרט על ידי הרחבת מגוון האפשרויות ליצירת הכנסות מקומיות, ותוך הפחתת חלקו היחסי של מרכיב מיסי הרכוש. ניצנים של שינוי בכיוון זה נעשו בימי חולדאי, על ידי ביזור של סמכויות לרשויות המקומיות במסגרת פורום עלמא (ערים ללא מענקי איזון), ועם הנפקת אג"ח עירוניות. שינוי נוסף בכיוון זה, בצד ביזור הסמכויות והתאמתן למחויבויות המוטלות על השלטון המקומי, עשוי להיות ברפורמה כוללת של תחום הארנונה.

ברמה האזורית – קביעת מנגנון לביטוי ולייצוג האינטרס הציבורי ברמה האזורית. בהיבט זה יש לבחון מהי הגדרת האזור הרלוונטית והמתאימה ביותר לצורך פיתוח מדיניות אזורית, ובעיקר האם יש להתבסס על החלוקה האדמיניסטרטיבית למחוזות, או לחילופין – על המבנה המטרופוליני וטבעותיו, ועל החלוקה לתחומי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות שנקבעו בתכנית המטרופולינית. כן תתכן חלוקה אזורית אחרת או מקבילה על פי התארגנות ספונטנית של הציבור בנושאים שונים.

לרמה אזורית מתפקדת ומייצגת-ציבור עשויה להיות חשיבות בתיאום בין אינטרסים ציבוריים מקומיים שונים, וביצירת אווירה של 'תחרות קפריזית' היוצרת צמיחה לכלל המשק, על פני תחרות 'סכום אפס'.

ברמה המקומית – חקר המקרה מצביע על הפגיעה המתמשכת ביכולת השפעתו של הציבור על מדיניות התכנון העירונית, תחת התרבות הפוליטית היזמית. על כן ברמה המקומית מוצע להדגיש בעיקר את העצמת שיתוף הציבור בקביעת מדיניות התכנון, האסטרטגית והשוטפת, על בסיס הגברת השקיפות בהליכי התכנון, בין השאר על ידי:

- חשיפת מסמכי המדיניות המנחים שאינם סטאטוטוריים לידיעת הציבור, ריכוזם כמכלול של הנחיות המצטרף לתכניות ברחבי העיר, והעמדתם של מסמכים אלה לבחינה ציבורית מחודשת
- קיום דיון ציבורי בסוגייה של 'בנייה החורגת מסביבתה', שהוצגה ונדונה בהליך מזורז ולא מסודר (כחלק ראשון בתכנית מתאר עירונית שלא הגיעה לידי גיבוש)
- מעקב ודיווח על הפנמה בדיעבד של השפעות חיצוניות שליליות באמצעות המטלות הציבוריות
- קביעת מדיניות לגבי נכסי העירייה – מטרות ועיתוי של שינוי ייעוד, העמדת חוזים בנכסי העירייה לביקורת ציבורית וקביעת אמות-מידה גלויות להתקשרויות העירייה עם גורמים פרטיים – גם אם החוזים נותרים חסויים בחלקם

עריכת שינויים אלה בו-זמנית, עשויה לתרום לייצוג מכלול רחב של שיקולים ציבוריים במדיניות התכנון, לסייע ביצירת שיתופי פעולה ובניהול תחרות-יוצרת, לנווט לחצי פיתוח לטובת מגוון אינטרסים ציבוריים ולמתן את השלכותיה השליליות של התרבות הפוליטית היזמית – עד כדי יצירתה של תרבות פוליטית השתתפותית מסוג חדש.

המלצות למחקר עתידי

העיסוק בתחרות בין רשויות מקומיות, בתרבות הפוליטית בכלל, ובתרבות היזמיות בפרט, מעלה שאלות בכיווני מחקר נוספים. שאלות אלה עשויות להתברר במסגרת מחקר-המשך.

בחקר מקרה זה הוצגו שאלות בדבר מרכיביה ומאפייניה של התרבות הפוליטית, והודגש הצורך בפיתוח מתודולוגי של חקר התרבות הפוליטית. שאלות נוספות עלו ביחס להנחות המחקר – הגדרת תחום המדיניות והתקופה, ובעיקר – בחינת ההנחות לגבי הגורמים המשפיעים על המשתנה המסביר של תחרות בין רשויות מקומיות. בחינה נוספת המרחיבה את תחומי הזמן, המדיניות והמקום עשויה לסייע בהבנת תהליכי השינוי בתרבות הפוליטית ברמה המקומית – אופיים, כיוונו, עומקם ויציבותם.

כיוון מחקר נוסף ושונה עשוי אף להרחיב את הדיון אל מעבר לרמה המקומית. מחקר זה עסק בהשפעת תחרות בין רשויות מקומיות על התרבות הפוליטית המקומית, אולם נראה כי שינוי בתרבות הפוליטית עשוי להתרחש גם ברמת השלטון המרכזי, וראוי לבחון גורמים המסבירים את השינוי ברמת שלטון זו. למשל, בתחום מדיניות התכנון והבנייה מקודמת משנת 2010 רפורמה בחקיקה, בהובלה פעילה של מהנדסי עיר לשעבר בעיריית תל-אביב-יפו. כזכור, מהנדס העיר יוסקוביץ' הצביע כבר במהלך כהונתו על הצורך בשינוי חוק התכנון והבנייה. האם ניתן לראות ברפורמה המקודמת כיום מהלך המהווה שינוי של התרבות הפוליטית ברמת השלטון המרכזי?

שאלות אלה עוסקות בתהליכים מתהווים הנמצאים בעיצומם. במחקר-המשך ניתן יהיה להעמיק בהן, לבחון את מימדיו של השינוי בתרבות הפוליטית, ולזהות את חזיתות וכיווני התפשטותו.

מקורות

מחקרים

- אלעזר, ד. (2001), "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: אלעזר, ד. וקלכהיים ח. (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים, עמ' 1-38.
- אלתרמן, ר. (עורכת) (1991), **מדיניות קרקע מוניציפלית בישראל – עד כמה היא קיימת?**, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, חיפה.
- אש, ת. ופייטלסון, ע. (2009), **דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע ברשויות המקומיות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן אליא, נ. (2000), **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ברשישת, א. ופייטלסון, ע. (1998), **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- גודוביץ, י. (2007), **40X40 – ארבעים מגדלים, ארבעים שנה**, עם עובד, תל-אביב.
- גונן, ע. (1968), **מיקום חרושת בתל-אביב-יפו**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- גיימסון, פ. (2002), **פוסטמודרניזם או ההגיון התרבותי של הקפיטליזם המאוחר**, רסלינג, תל-אביב.
- גירץ, ק. (1990), "הדת כמערכת תרבותית", **פרשנות של תרבויות**, כתר, ירושלים, עמ' 89-122.
- גרייצר, א. (1991), "מרכז העסקים הראשי של תל-אביב בשנות השמונים: שינויים מבניים ותמורות במערך שימושי הקרקע", **מרחבים**, כרך 4, עמ' 5-28.
- דרור, י. (1965), "השיטה של 'לפתור איכשהו' – 'מדע' או שגרה?", **נתיבי ארגון ומינהל**, עמ' 18-23.
- חסון, ש. (1996), **הסדר העירוני החדש – קואליציות ממשל עירוניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- חסון, ש. וחזן, א. (1997), **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי – דגמים, סיכויים וסיכונים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- יוסקוביץ, ב. (1997), "תכנון העיר תל-אביב-יפו: עבר, הווה ולקחים לעתיד", בתוך: נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עורכים), **מחקרי תל-אביב-יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך שני**, דיונון, תל-אביב, עמ' 347-364.
- מרגלית, ט. (2005), "מגדלים הם סימנים", בתוך: יגיד-חיימוביץ, מ., קרטס, נ. ומאור, ז. (עורכים), **אל המעיין – נחל הירקון כחתך-רוחב במטרופולין של ישראל [מקראה]**, מוזיאון תל-אביב לאמנות, תל-אביב, עמ' 67-86.
- מרגלית, ט. (2006), "בנייה לגובה בתל-אביב-יפו: ירידה לשורשי היוקרה", **זמנים**, גליון מס' 96, עמ' 106-117.
- מרגלית, ל. ואלתרמן, ר. (1998), **מהיטלים ועד הסכמים – דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור**, מרכז השלטון המקומי בישראל והטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, חיפה.
- פייטלסון, ע. ורייכמן, ש. (1993), "תחבורה ותיירות", בתוך: **האנציקלופדיה העברית, כרך שישי (2) – מדינת ישראל**, חברה להוצאת אנציקלופדיות בע"מ וספרית פועלים, ירושלים – תל-אביב, עמ' 739-768.

- פלזנשטיין, ד. (1994), **העיר כיום – קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים
- צוברי, א. (1996), **הסכמים בין יזמים לבין רשויות תכנון**, חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, חיפה
- צ'רני, י. (1997), **השירותים הפיננסיים בתל-אביב-יפו – דפוסים ותהליכים מרחביים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים
- צ'רני, י. (2005), "מרכז העסקים הראשי של תל-אביב בראשית המאה ה-21", בתוך: בר-גל י., וענבר, מ. (עורכים), **מאזור לסביבה – ארבעים שנות מחקר גיאוגרפי באוניברסיטת חיפה**, הוצאה מיוחדת של אופקים בגיאוגרפיה 64-65, עמ' 228-237
- רזין, ע. (1994), **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל-אביב בשנות התשעים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים
- רזין, ע. (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים
- רייכמן, ש. ויהודאי, מ. (1984), **פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל: סקר תכנון פיסי-יוזם, 1948-1965, חלק א'**, משרד הפנים והאוניברסיטה העברית, ירושלים
- שחר, א. וברין, א. (2005), "מטרופולין תל-אביב: קווים לתיחומה ומערכות שיתוף-הפעולה בין יישובי המטרופולין", בתוך: נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עורכים), **מחקרי תל-אביב-יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך שלישי**, דיונון, תל-אביב, עמ' 299-336
- שני, י. וגרייצר, א. (1994), **חוזרים לתל-אביב – התחדשות האוכלוסיה במרכז העיר בשנות ה-80**, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, חיפה
- Allmendinger, P. (1997), **Thatcherism and Planning – The Case of Simplified Planning Zones**, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, England
- Cohen, E. (1977), "The City in the Zionist Ideology", **Jerusalem Quarterly**, no. 4, pp. 126-144
- De Roo, G. and Porter, G. (2007), **Fuzzy Planing – The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment**, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England
- Fainstein, S. (1994) **The City Builders – Property, Politics and Planning in London and New York**, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA
- Feitelson, E. (1996), "The Benefits and Costs of Metropolitan Growth – A Survey of the Issues", **Geography Research Forum**, Vol. 16, pp. 32-62
- Feitelson, E. (1997), "The Second Closing of the Frontier: an End to Open-Access Regimes", **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Vol. 88, pp. 15-28
- Feitelson, E. (2001), "Malicious Siting or Unrecognised Processes? A Spatio-Temporal Analysis of Environmental Conflicts in Tel-Aviv", **Urban Studies**, Vol. 38 (No. 7), pp. 1143-1159
- Friedmann, J. (2002), **The Prospect of Cities**, University of Minnesota Press, Minneapolis
- Harvey, D. (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", **Geografiska Annaler. Series B, Human Geography**, Vol. 71 (No. 1), pp. 3-17

- Jensen-Butler, C. (1997), "Competition Between Cities, Urban Performance and the Role of Urban Policy: A Theoretical Framework", in: Jensen-Butler, C., Shachar, A. and van Weesep, J. (ed.), **European Cities in Competition**, Avebury, Aldershot, England
- Logan, J. R. and Molotch, H. L. (1987), **Urban Fortunes: The Political Economy of Place**, University of California Press, Berkeley, California
- Quick, J. C. (2000), "The Next Frontier: Edgar Schein on Organizational Therapy", **Academy of Management Executive**, Vol. 14 (No. 1), pp. 31-48
- Sassen, S. (1998), **Globalization and Its Discontents**, New Press, New York
- Shachar, A. (1998), "Reshaping the Map of Israel: A New National Planning Doctrine", **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 555, pp. 209-218
- Shachar, A. and Felsenstein, D. (2002), "Globalization Processes and Their Impact on the Structure of the Tel-Aviv Metropolitan Area", in: Felsenstein, D., Schamp, E. W. and Shachar, A. (ed.), **Emerging Nodes in the Global Economy: Frankfurt and Tel-Aviv Compared**, Kluwer Academic Publishing, Dordrecht
- Schein, E. H. (1985), **Organizational Culture and Leadership**, Jossey-Bass, San Francisco
- Tiebout, C. M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", **The Journal of Political Economy**, Vol. 64 (No. 5), pp. 416-424
- Wolpert, J. (1991), "The Costs of Regional Growth", in: Hart, J. F. (ed.), **Our Changing Cities**, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 170-188
- Yiftachel, O. and Alexander, I. (1995), "The State of Metropolitan Planning: Decline or Restructuring?", **Environment and Planning C: Government and Policy**, Vol. 13, pp. 273-296

מסמכים של עיריית תל-אביב-יפו: כללי

• תקציב עיריית תל-אביב-יפו – נאום ראש העירייה

- ♦ נאומי שלמה להט מן השנים 1984, 1987-1993 – הארכיון העירוני [מיכל 2268]
- ♦ נאומי רוני מילוא מן השנים 1994-1998 – הארכיון העירוני [מיכלים 2268, 365]
- ♦ נאומי רון חולדאי מן השנים 2000-2002 – הארכיון העירוני [החלטות המועצה השבע-עשרה, ישיבות שלא מן המניין מס' 25, 43, 66]

• תקציב עיריית תל-אביב-יפו – הצעת תקציב רגיל

תקציב שנתי, לשנים 1989-2002 – הארכיון העירוני [מיכל 2234]

• תקציב עיריית תל-אביב-יפו – הצעת תקציב בלתי רגיל

תקציב שנתי, לשנים 1991-1992, 1995-2001 – הארכיון העירוני [מיכל 2302]

• דין וחשבון כספי

דין וחשבון שנתי, לשנים 1995, 1997, 2000, 2001 – הארכיון העירוני [לא ממוספר]

• **עיקרי תכנית העבודה העירונית**

תכניות עבודה שנתיות, לשנים 1991-1998, 2000-2002 – הארכיון העירוני [מיכלים 366, 1432, 6402]

• **דו"ח על תאגידי העירייה**

דו"חות שנתיים, לשנים 1992-2002 – הארכיון העירוני [מיכל 1692]

• **שנתון סטטיסטי**

מס' 42, לשנת 2002

מסמכים של עיריית תל-אביב-יפו: מדיניות תכנון פיסי

- מינהל ההנדסה – אדריכל מינהל ההנדסה, "שימור בתל-אביב-יפו – מדיניות ויישום" (דצמבר 1989) – הארכיון העירוני [מיכל 2020]
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים, "מדיניות שימושים חורגים – המלצות לפעולה" (פברואר 1991) – הארכיון העירוני [מיכל 2020]
- מינהל ההנדסה – פרויקט פינוי עסקים ומשרדים מדירות מגורים – 'שימושים חורגים', 'איפיון צרכים והגדרת דרישות מיחשוב' (אוקטובר 1991) – הארכיון העירוני [מיכל 373]
- מינהל ההנדסה – מחלקת רישוי בנייה, "סיכום ישיבה בנושא שימושים חורגים בבנייני תעשייה" (18.11.91) – רפ/רב/6436
- מינהל ההנדסה – "בינוי ושיכון בתל-אביב-יפו – נושאים נבחרים: חומר רקע לפגישת עבודה בין מר בנימין בן אליעזר – שר הבינוי והשיכון למר שלמה להט – ראש עיריית תל-אביב-יפו" (יולי 1992) – הארכיון העירוני [מיכל 2020]
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים – המחלקה לתכנון שוטף, "תכניות הול"ל בתל-אביב-יפו" (ינואר 1993) – הארכיון העירוני [מיכל 2020]
- מינהל ההנדסה – מינהלת פרויקט פינוי עסקים ומשרדים מדירות מגורים – שימוש חורג, "סקירה לועדת היגוי" (21.4.93) – הארכיון העירוני [מיכל 2020]
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים, "צרוף אזור חוות הזרע לתחום שיפוט עיריית תל-אביב-יפו" (אוגוסט 1993) – הארכיון העירוני [מיכל 373]
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים, "קווים מנחים בתכנון עירוני בתל-אביב-יפו" (נובמבר 1993) – הארכיון העירוני [מיכל 373]
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים, "נוהל הגשת נושא לדיון בפורום תכנון" סימוכין: תבע-אט-0626 (20.2.94)
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים, "האצת הבניה למגורים בתל-אביב-יפו – לקראת ישיבת ועדת ההיגוי הבינמשרדית להאצת הבניה למגורים" (אוקטובר 1994) – הארכיון העירוני [מיכל 1621]
- מבקר העירייה, "דו"ח ביקורת בנושא חברת המשכן לאמנויות הבמה – מרכז גולדה מאיר תל-אביב" (פברואר 1995)
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים – המחלקה לתכנון ארוך טווח, "תכנית המתאר לתל-אביב-יפו – שלב א' דו"ח מס' 2: סקירה היסטורית של תכניות מתאר" (אוגוסט 1996) – הארכיון העירוני [מיכל 1661]

- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים – המחלקה לתכנון ארוך טווח, "תכנית מתאר לתל-אביב-יפו – שלב א' דו"ח מס' 4: אזורי תעסוקה ומע"ר בתל-אביב-יפו – מצב קיים, מדיניות פיתוח, בעיות, המלצות" (אוגוסט 1996) – הארכיון העירוני [מיכל 1661]
- מינהל ההנדסה – אגף תכנון ובניין ערים – המחלקה לתכנון ארוך טווח, "שילוב מדיניות פיתוח תל-אביב העיר בתכנית המתאר למחוז תל-אביב" (אפריל 1997) – הארכיון העירוני [מיכל 370]
- המישלמה ליפו, משרד התיירות והחברה הממשלתית לתיירות – קפלן מ., "תכנית אב לפיתוח התיירות ביפו" (ינואר 2000)
- היחידה לתכנון אסטרטגי – "עיר – תכנית אסטרטגית לתל-אביב-יפו – פרופיל העיר" (אוקטובר 2002)
- היחידה לתכנון אסטרטגי – "עיר – תכנית אסטרטגית לתל-אביב-יפו – חזון העיר" (מאי 2005)

מסמכים של הועדה המקומית לתכנון ולבניה

- החלטות מספטמבר 1989 (בהשתתפות אדריכל הועדה המקומית): פרוטוקול מס' 17 (20.9.89) // פרוטוקול מס' 18 (27.9.89)
- החלטה 52 – 3: "מסמך מדיניות והנחיה לרשמי ותכנון מפורט: פרשנות מורחבת לשימושים באזורי תעשייה" (24.7.91)
- החלטה 83 – 12: "הצגת פוטנציאל לפיתוח המע"ר לאורך שד' רוטשילד בקטע שבין רח' יהושע התלמי ורח' נחמני" (25.11.92)
- החלטה 125 – 10: "תכנית להרחבת הפרשנות לשימושים באזורי תעשייה בתל-אביב" (יולי 1994)
- החלטה 177 – 9: "אשור עקרוות בסיס למדיניות תכנון באזורי התעסוקה והמע"ר: זכויות בניה ומטלות ציבוריות בתכניות בניין עיר חדשות" (13.11.96)
- החלטה 240 – 5: "הצעה למדיניות תכנונית ליפו העתיקה כרקע להכנת תב"ע כללית ואישורן של תב"עות נקודתיות" (22.9.99)
- החלטה 22 – 2001 – 10: "מדיניות אזור תעסוקה בצרון" (1.8.11)
- החלטות מנובמבר-דצמבר 2001: החלטה 28 – 2001 – 1: "בנק בינלאומי הראשון [הת] – דיון בהתנגדויות" (21.11.01) // החלטה 30 – 2001 – 1: "דרך פתח תקוה 82 [הת] – דיון בהתנגדויות" (13.12.01) // החלטה 30 – 2001 – 3: "התנגדות למגדל השופטים [2]" (13.12.01) // החלטה 30 – 2001 – 7: "התנגדות לתע"ש השלום" (13.12.01) // החלטה 31 – 2001 – 10: "תכנית עיצוב בנק המזרחי" (19.12.01)

מסמכים הקשורים בחברה העירונית 'עזרה וביצרון – חברה לשיכון בע"מ'

- עזרה וביצרון – חברה לשיכון בע"מ, "שכונת התקווה" (פברואר 1979) – הארכיון העירוני [מיכל 2227]
- Dun & Bradstreet International, "Dun's 100 Israel's Leading Enterprises, 1988 – Ezra Ubizaron (Housing Co.) Ltd." – [מיכל 2227]

מסמכי מדיניות תכנון ברמה הארצית, המטרופולינית והמחוזית

• ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

- ♦ אלתרמן, ר. (1997), "המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי", ישראל 2020 – מדיניות התכנון הכולל: תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל ולשכת המהנדסים, האדריכלים והאקדמאים במקצועות הטכנולוגיים בישראל, עמ' 127-158
- ♦ מזור, א. (1993), "משאב הקרקע בתכנון המרחבי", ישראל 2020 – דו"ח שלב א' כרך ב', הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, עמ' 129-212

• תמ"א 31 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עליה

- ♦ נעים, א. (1991), "דמוגרפיה ופריסת אוכלוסיה – פריסת אוכלוסיה מוצעת", תמ"א 31 – דו"ח ביניים סיכום שלב ג': התכנית המוצעת כרך ראשון, משרד הפנים, חלק ב/2

• מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל-אביב

- ♦ פלזנשטיין, ד. (1998), "הכלכלה הפוסט תעשייתית במרחב המטרופוליני: גלובאליות' מול 'מקומיות' בתעסוקה המטרופולינית", מסמך עקרונות לפיתוח המטרופולין – כרך ב': מדיניות פיתוח מטרופולינית – סקירה נושאת, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, נספח ב'
- ♦ שחר, א. ולרמן, ר. (1998), "עיקרי מדיניות הפיתוח המטרופולינית", מסמך עקרונות לפיתוח המטרופולין – כרך א': מדיניות פיתוח מטרופולינית – עיקרי דברים, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, עמ' 9-57
- ♦ שחר, א. ולרמן, ר. (1998), "חלופות פריסה ופיתוח ובחירת כיוונים מועדפים", מסמך עקרונות לפיתוח המטרופולין – כרך א': מדיניות פיתוח מטרופולינית – עיקרי דברים, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, עמ' 111-167
- ♦ שחר, א. ולרמן, ר. (1998), "מטרופולין תל-אביב – פיתוח משקי ופריסת תעסוקה", מסמך עקרונות לפיתוח המטרופולין – כרך ב': מדיניות פיתוח מטרופולינית – סקירה נושאת, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, פרק 2
- ♦ שחר, א. ולרמן, ר. (1998), "סקירת תכניות ארציות ומחוזיות, תכניות ויוזמות גורמים שונים, כרקע לתכנון מרחב מטרופולין תל-אביב", מסמך עקרונות לפיתוח המטרופולין – כרך ב': מדיניות פיתוח מטרופולינית – סקירה נושאת, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, נספח ד'
- ♦ שחר, א. ולרמן, ר. (1998), "מאפייני הרשויות המקומיות במרחב המטרופולין", מסמך עקרונות לפיתוח המטרופולין – כרך ג': מדיניות פיתוח מטרופולינית – רשויות מקומיות, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, עמ' 8-11

• תכנית מתאר מחוזית למחוז תל-אביב

- ♦ לרמן, ר. (1997), "פרק 1: תכנית המתאר המחוזית – הנושאים המרכזיים", תמ"מ למחוז תל-אביב – שלב א': עיקר בעיות, מגמות וכיווני פיתוח – דו"ח ביניים מס' 1, משרד הפנים, עמ' 1-18

• חוק התכנון והבניה

- ♦ ספר החוקים 467 (1965), חוק התכנון והבניה התשכ"ה – 12.8.65
- ♦ חוק התכנון והבניה (1994), חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) התש"ן – 1990, בורסי, תל-אביב
- ♦ חוק התכנון והבניה (1994), חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) (תיקון מס' 2) התשנ"ב – 1992, בורסי, תל-אביב

מסמכים נוספים

- ע"מ 29/98 – תגובת המשיבות, 24.5.98
- מבקר המדינה (2005), **בנייה ושימוש למשרדים באזורים שיועדו לתעשייה**, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, עמ' 523-541
- The Tel-Aviv Foundation [עלון לחלוקה]

ראיונות

כל הראיונות נערכו בחודשים נובמבר-דצמבר 2007

- אלרון יצחק, גזבר עיריית תל-אביב-יפו בשנים 1978-1995
- אסיף שמאי, מהנדס העיר תל-אביב-יפו בשנים 1985-1993
- אראל אורלי, רפרנטית ב'צוות מרכז' באגף תכנון ובניין עיר בשנות ה-90 וחברת 'צוות שימור' בתחילתו
- בר-יוסף צילי, אחראית על 'פורום תכנון' בשנות ה-90
- גודוביץ' ישראל, מהנדס העיר תל-אביב-יפו בשנים 1998-1999
- גבריאלי תמי, מנהלת 'מחלקת תכנון ארוך טווח' בשנות ה-90 ומנהלת 'היחידה לתכנון אסטרטגי' משנת 2001
- דושיצקי ליאור, מנכ"ל החברה העירונית 'עזרה וביצרון' בשנים 1983-1988
- דרין דן, ממלא מקום ראש העיר תל-אביב-יפו וראש מינהלי ההנדסה ובת"ש בשנים 1993-1998, יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה בשנים 1993-1998, חבר הועדה המקומית לתכנון ובניה עד שנת 1993
- הרינגמן יהודה, עובד 'אגף נכסי העירייה' בשנת 2007
- זילבר יחזקאל, מנהל 'אגף נכסי העירייה' בשנים 1981-1999
- יוסקוביץ' ברוך, מהנדס העיר תל-אביב-יפו בשנים 1993-1998, משנה למהנדס העיר בשנים 1986-1993
- ילין בני, גזבר עיריית תל-אביב-יפו בשנים 1995-1999
- לדור יהושע, מנהל 'אגף הכנסות העירייה מבניה ופיתוח' משנת 1992
- לסקר שמואל, יו"ר הועדה המחוזית במחוז תל-אביב בשנים 1981-2005
- לרמן עדנה, מרכזת צוות תכנון פיזי בתמ"א 31, מרכזת צוות התכנון המטרופוליני (מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל-אביב, תכנית מתאר מחוזית למחוז תל-אביב)
- מזור אדם, מתכנן תכנית המתאר העירונית משנת 1985, מתכנן התכנית למטרופולין גוש-דן בשנות ה-70, ראש צוות מחקר ותכנון ב'ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים'
- סנטו צופיה, מנהלת 'מחלקת תכנון שוטף' בשנות ה-90
- ספיר דורון, סגן ראש העיר תל-אביב-יפו ויו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה משנת 2003, חבר הועדה המקומית לתכנון ובניה משנת 1989
- פרחי יוסי, מתכנן מחוז תל-אביב בשנים 1996-2000
- פרחי רבקה, אחראית על פורום תכנון משנת 2000
- קייזר דני, מהנדס העיר תל-אביב-יפו בשנים 1999-2005, רפרנט ב'צוות מרכז' בשנים 1984-1990
- רז דני, מתכנן מחוז תל-אביב בשנים 1990-1995
- רצ'בסקי דינה, מנהלת מינהל תכנון במשרד הפנים בשנים 1995-2005, מתכננת מחוז תל-אביב בשנים 1987-1988

אתרי אינטרנט

- אתר האינטרנט העירוני: <http://www.tel-aviv.gov.il> (בתאריך 1.4.06)
- בית הספר לטבע: <http://www.tevaschool.tlv.k12.il/index.aspx?id=2691> (בתאריך 1.1.11)
- בית הספר לאמנויות: <http://www.artschool.co.il/index.aspx?id=3154> (בתאריך 1.1.11)

עיתונות

- "חיים בצל המגדלים" (סיכום דיון ציבורי על הבנייה לגובה בתל אביב), 'העיר', 15.9.95, עמ' 49-55.
- "אדוני ראש העיר, רון חולדאי – שנה בתפקיד", אמיר בן דוד, 'הארץ', חלק ב'3, 14.11.99.